BIUROKRATIJOS POLITIKA

B. GUY PETERS

pradai

ALK

B. GUY PETERS

BIUROKRATIJOS POLITIKA

B. GUY PETERS

BIUROKRATIJOS POLITIKA

Vilnius
pradai
2002

UDK 351/354
Pe 211

Versta iš:

B. Guy Peters *The Politics of Bureaucracy*/
Fifth edition. – London: Routledge, 2001

Authorised translation from English language edition
published by **Routledge, a member of the Taylor & Francis Group**

Iš anglų kalbos vertė:

KĘSTUTIS DUBNIKAS (VII, VIII, X skyriai)
ALDONA RADŽVILIENĖ (IV–VI, IX skyriai)
OVIDIJUS STOKYS (I–III skyriai)

This edition is published with the support
from the Open Society Fund-Lithuania,
and from the CEU Translation Project
of the Open Society Institute-Budapest

Knygos leidimą finansavo
Atviros Lietuvos fondas
ir Atviros visuomenės institutas Budapešte
(Vidurio Europos universiteto Vertimų projektas)

~~ISSN 1392-1673~~
ISBN 9986-943-67-1

TURINYS

SCHEMOS

LENTELĖS

Pirmas skyrius

VALDŽIOS IR ADMINISTRACIJOS GAJUMAS, AUGIMAS IR KEITIMASIS

Šios knygos įvadą pradedu teiginiu, kad valdžia tapo visur prasismelkiančia kasdienio gyvenimo dalimi, o viešasis administravimas – itin visur prasismelkiančiu valdžios aspektu. Šis teiginys tebėra teisingas, nors ir ilgą laiką daugelį pramoninių šalių valdė konservatoriai (Ronaldas Reaganas ir George'as Bushas Jungtinėse Valstijose, Margaret Thatcher ir Johnas Majoras Jungtinėje Karalystėje, Helmutas Kohlis Vakarų Vokietijoje). Prie konservatorių šliejasi ir centro dešinės vyriausybės tokiose neįtikėtinose vietose kaip Švedija.

Vėliau kairiosios vyriausybės grįžo valdžion daugumoje pramoninių demokratinių šalių, bet tai nebėra tokie patys socialdemokratai, kokie buvo praeityje[1]. Dauguma tų vyriausybių iš esmės perėmė tas pačias prielaidas apie būtinumą mažinti valdžią ir nuosekliai pamėgino sumažinti vyriausybės vaidmenį piliečių gyvenime. Tiek Billas Clintonas Jungtinėse Valstijose, tiek ir Tony Blairas Jungtinėje Karalystėje įsipareigojo nedidinti valdžios ir tuo pat metu, panaudodami valdžią kaip pozityvų įrankį, pagerinti piliečių gyvenimą. Socialdemokratinės vyriausybės visoje Europoje, išskyrus galbūt Prancūziją, iš dalies perėmė tą pačią „trečiojo kelio" retoriką, nors ir skirtingu mastu. Valdžia nebėra priešė, kokia ji kadaise buvo, bet taip pat nebėra plačiai pritariama ir praeityje kairiųjų vyriausybių vykdytai „apmokestinti ir leisti pinigus" politikai[2].

Tai, kas pasakytina apie pramonines demokratijas, ypač tinka buvusio komunistinio bloko šalims ir daugeliui trečiojo pasaulio šalių. Šiose politinėse sistemose įvyko beveik visiška valdymo struktūrų transformacija ir todėl dažnai jaučiamas poreikis, ypač ankstesnėse komunistinėse sistemose, ir ekonomiškai, ir politiškai sumažinti valdžios kišimąsi ir suteikti didesnę asmeninę laisvę. Šie vertybių pokyčiai vyko kartu radikaliai transformuojantis ir viešajam sektoriui. Be kitų dalykų, šie pokyčiai reiškė tai, kad buvo privatizuojama daug valstybinių įmonių ir sumažėjo užimtumas viešajame sektoriuje.

Vis dėlto nepaisant politinių vadovų didžiausių pastangų, viešojo sektoriaus vaidmuo daugelyje šalių tebėra svarus, o tam tikrais atvejais jis netgi stiprėja. Vyriausybių vadovai paprastai įsitikindavo, kad valdymą kontroliuoti kur kas sunkiau, negu jie tikėjosi ateidami į valdžią. Šiame skyriuje pasistengsime glaustai pagrįsti bendrąjį teiginį – jei tik tokio pagrindimo apskritai reikia, – jog sunku kontroliuoti viešąjį sektorių, o dar sunkiau jį „atridenti atgal". Kai vienais atvejais valstybė rieda atgal, kitais – ji neišvengiamai turi „riedėti pirmyn". Pramonės, ypač komunalinių paslaugų, privatizavimas reikš, jog tas verslo šakas reikės vienaip ar kitaip reguliuoti, kad nebūtų apgaudinėjama visuomenė[3]. Didelio masto privatizavimas, vykstantis Rytų Europoje, reiškia, kad valdžia privalo sukurti tiek teisinius principus, tokius kaip nuosavybės teisės ir sutartys, tiek ir reguliavimo mechanizmus.

Kitose šalyse, kur centrinės valdžios vaidmuo visuomenėje mažesnis, žemesniųjų valdžios pakopų vaidmuo yra svarbesnis, o kai kada sukuriamos ir visai naujos valdžios pakopos[4]. Visais šiais atvejais valdžia ir toliau, nors ir ne taip akivaizdžiai, dalyvauja ekonominiame ir visuomeniniame gyvenime.

Valdžios augimas ne tik paskatino imtis mokslinių tyrinėjimų, bet ir paragino aktyviai dalyvauti politinėje veikloje. Atsirado įvairių viešojo sektoriaus augimo ir jo gajumo interpretacijų. Taip pat ir valstybinės biurokratijos ekspansija pradėta traktuoti arba kaip šalutinis bendrojo viešojo sektoriaus augimo produktas, arba kaip pagrindinė šio augimo priežastis. Be to, jeigu valdžia nepajėgi sumažinti savo masto ir daromos įtakos visuomenei, kaltė dažniausiai tenka saugiai įsitvirtinusiai viešajai biurokratijai. Pavyzdžiui, vis stiprėjantis Europos Bendrijos poveikis kasdieniam dvylikos šalių narių piliečių gyvenimui dažnai išreiškiamas žodžiais: ekspansinės „eurokratų" idėjos. Argumentai, susiję su viešosios biurokratijos ekspansija ir blokuojančia galia yra pernelyg gausūs, kad galėtume čia nuodugniai juos aptarti[5].

Kita vertus, svarbu svarstyti šiuolaikinį viešąjį administravimą politiniame ir intelektualiniame kontekste, o didesnis domėjimasis valdžios mastais ir daromu poveikiu tebėra svarbus veiksnys, formuojantis dabartinius ginčus dėl viešojo sektoriaus ir viešojo administravimo. Šalių viduje vyriausybės, besistengiančios geriau ir teisingiau teikti paslaugas visuomenei, taip pat privalo suvokti, jog visuomenė priešinasi apmokestinimui. Tarptautinėje plotmėje tarptautinė finansinė bendruomenė yra skeptiška didelio viešojo sektoriaus atžvilgiu ir daro įtaką per akcijų bei valiutų rinkas.

ŠIUOLAIKINIS VIEŠASIS SEKTORIUS

Perskaičius ankstesnįjį skirsnį, galima pagalvoti, kad įmanoma tiksliai ir nedviprasmiškai išmatuoti valdžios mastą[6]. Iš tiesų pamatinis šiuolaikinės valdžios bruožas, ypač pramoninių šalių – tas, kad vis labiau nyksta ribos tarp valdžios ir visuomenės – tarp viešumo ir privatumo. Dėl tokio netikslumo visi mėginimai nedviprasmiškai teigti, jog valdžia plečiasi arba traukiasi, tampa daugybės klaidų bei klaidingų interpretacijų šaltiniu. Pavyzdžiui, kai kuriais vertinimais Rusijos valdžia 2000 m. turėtų būti didesnė, negu ji buvo prieš žlungant ankstesnei sistemai, nes palyginti su BVP mokesčiai dabar yra proporcingai didesni negu komunizmo laikais[7].

Be to, viešojo sektoriaus dydžio vertinimo netikslumais galima pasinaudoti politiškai, kai reikia argumentuoti, kiek atitinkamoms vyriausybėms sekasi arba nesiseka deramai kontroliuoti viešąjį sektorių. Skepticizmo dėl viešojo sektoriaus ir priešinimosi apmokestinimui epochoje viešojo sektoriaus kontrolės

klausimas dažnai būna svarbus politiškai[8]. Opozicijos politikams labai patogu įrodinėti, kad jų oponentai paleido viešąjį sektorių „siautėti", ir paprastai jie gali surinkti šį teiginį patvirtinančių duomenų. Panašiai atsakingi politikai gali surinkti savų duomenų, įrodančių, kad jie iš tiesų gerai tvarkė valstybės piniginę.

Keletas pavyzdžių, kaip sunku įvertinti viešojo sektoriaus dydį, gali padėti paaiškinti šį ginčą. Vienas akivaizdus pavyzdys yra mokesčių sistemos vaidmuo nustatant valdžios daromą poveikį ekonomikai ir visuomenei – poveikį, kurį daugelis valdžios dydžio vertintojų nustato neadekvačiai. Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose būsto programos subsidijos per mokesčių sistemą (pirmiausia per nekilnojamojo turto įkeitimo palūkanų ir vietinių turto mokesčių atskaitymą) viršijo tiesiogines vyriausybines išlaidas būsto programai remti daugiau negu 150 procentų; tokia padėtis išliko ir po 1986 m. „mokesčių reformos" įstatymo. Taip pat ir Jungtinėje Karalystėje, vykdančioje plačią (nors ir pamažu blėstančią) komunalinę (valstybinę) aprūpinimo būstu programą, gyvenamųjų namų savininkų atleidimas nuo mokesčių kainuoja 1 milijardą svarų (1,5 milijardų JAV dolerių)[10]. Panašios mokesčių lengvatos taikomos piliečiams daugumoje pramoninių šalių, kur didžiausi nominalūs mokesčiai (pvz., Švedijoje) derinami su gausiausiomis mokesčių lengvatomis[11]. Visos šios mokesčių sistemos spragos daro poveikį ekonominiam elgesiui ir prilygsta vyriausybės daromam poveikiui ekonomikai ir visuomenei kaip ir tuo atveju, kai valdžia tiesiog ką nors apmokestina ir išleidžia surinktus pinigus tiems patiems tikslams[12]. Tačiau mokesčių lengvatos, kitaip nei išlaidos tam pačiam tikslui, paprastai nėra visuotinai įtraukiamos į viešojo sektoriaus dalį.

Valstybinės paskolos – tai dar vienas būdas, kuriuo vyriausybė gali daryti įtaką ekonomikai akivaizdžiai nedidindama valdymo. Daugelio pramoninių šalių vyriausybės duoda nacionalizuotoms pramonės šakoms paskolas, kurios dažnai nebūna grąžinamos; tačiau šios negrąžinamos paskolos ne visada išskiriamos kaip valstybės išlaidų dalis[13]. Netgi paskolos pavieniams piliečiams, pavyzdžiui, fermeriams ar smulkiems verslininkams, dažnai nelaikomos išlaidomis, turint omenyje, kad galų gale jos bus grąžintos. Toks valdžios įsitraukimas būna dar subtilesnis, kada vyriausybės, kaip kad Jungtinėse Valstijose, dažnai suteikia finansinių sunkumų turinčioms įmonėms ar norintiems studijuoti studentams garantijų privačioms paskoloms gauti. Iš tikrųjų šiems reikalams išleidžiama nedaug valstybės pinigų, tačiau tai reikšmingai veikia ekonomiką.

Galų gale ne tik išlaidos, bet ir pačios organizacijos laviruoja ant viešojo ir privačiojo sektoriaus ribos. Po karo daugelyje šalių smarkiai pagausėjo pusiau viešųjų organizacijų[14]. Siekiant, kad organizacijos būtų lankstesnės

priimdamos sprendimus arba kad jos griežčiau laikytųsi rinkos disciplinos, arba būtų apsaugotos nuo potencialiai priešiško politinio spaudimo, arba norint tiesiog užmaskuoti tikrąjį valdžios dydį, buvo kuriamos organizacijos, kurios atsidūrė abipus tvoros, skiriančios viešąjį sektorių nuo privataus. Tam tikrais atvejais šios organizacijos kuriamos iš naujo, kada valdžia įžengia į kurią nors politikos sritį pirmą kartą, – pavyzdžiui, Visuomeninio transliavimo korporacija Jungtinėse Valstijose. Kitais atvejais tai būna anksčiau sukurtos organizacijos, veikusios kaip vyriausybės padalinys, bet vėliau „atskirtos" nuo vyriausybės suteikiant pusiau savarankiškų institucijų statusą, kaip kad daugelis nežinybinių viešųjų organizacijų Jungtinėje Karalystėje ar Karūnos korporacijų Kanadoje. Praėjusio amžiaus devintajame ir paskutiniajame dešimtmečiuose vykdant radikalesnes viešojo sektoriaus reformas, buvo sukurta ir daugybė pusiau vyriausybinių organizacijų, kurios leidžia vyriausybėms siekti jų politinių tikslų ir tuo pat metu neatrodyti tokioms „didelėms" kaip anksčiau.

Be akivaizdžių problemų, iškylančių mėginant įvertinti vyriausybės mastą, šios pusiau vyriausybinės organizacijos sukūrė dar sunkesnių atskaitomybės problemų. Susilpnėjus jų saitams su valdžia ir atsiradus didesnėms galimybėms piktnaudžiauti savo galiomis, tradicinės politinės bei juridinės šių organizacijų kontrolės priemonės tapo neveiksmingos (žr. 8 skyrių). Rezultatas tas, kad šios organizacijos (ir už jas atsakingi politikai) turi galimybių piktnaudžiauti galiomis[15]. Negana to, kadangi jos yra viešosios ir privačios vienu metu, paprastam piliečiui gali pasirodyti sunku išsiaiškinti, kas iš tikrųjų atsakingas už jų teikiamas paslaugas. Tai kiek paradoksalu, bet vyriausybių siekis atrodyti mažesnėms ir veiksmingesnėms baigiasi painiava ir akivaizdžia atskaitomybės stoka, o tai gali padaryti net dar didesnę žalą tų vyriausybių reputacijai visuomenės akyse.

Valstybės išlaidos

Nors dabar galime suprasti, kad sunku ar netgi neįmanoma aiškiai įvertinti valdžios augimo, vis dėlto mes galime nagrinėdami valstybės išlaidų suvestines bendrais bruožais suvokti, kaip keitėsi valdžios vaidmuo. Tai plačiausiai taikomas matas santykiniam valdžios dydžiui nustatyti ir parodantis galbūt matomiausius valdžios veiklos aspektus. Itin daug sužinoti apie viešojo sektoriaus ribas galima nagrinėjant valstybės išlaidų ir bendrojo vidaus produkto (BVP) – tai standartinis visų ekonomikoje pagamintų rinkos prekių ir teikiamų paslaugų matas – santykį.

Kaip matyti iš 1.1 lentelės, BVP santykis su valstybės išlaidomis daugelyje šalių smarkiai skiriasi. Ryškiausi skirtumai yra tarp mažiau išsivysčiusių ir

pramoninių valstybių. Net ir mažiau išsivysčiusi valstybė, kurios valstybinės išlaidos didžiausios (Kenija), išleidžia kur kas mažesnę proporcinę BVP dalį negu Jungtinės Valstijos, kurių išlaidos pagal lentelę yra pačios mažiausios iš trijų pramoninių šalių[16]. Savaime aišku, vien tik septynių šalių pavyzdys gali smarkiai klaidinti, tačiau panašių duomenų tikriausiai gautume ir iš kitų šalių. Be to, egzistuoja didžiuliai skirtumai tarp pramoninių ir tarp mažiau išsivysčiusių šalių. Pavyzdžiui, Švedijoje viešojo sektoriaus išlaidos, palyginti su BVP, 80 procentų didesnės negu Jungtinėse Valstijose.

1.1 lentelė. Valstybės išlaidų procentinė dalis, tenkanti bendrajam vidaus produktui*

Šalis	*1960*	*1970*	*1980*	*1985*	*1990*	*1998*
Jungtinės Valstijos	27,5	30,3	33,4	33,2	34,1	34,0
Jungtinė Karalystė	33,1	33,2	42,2	42,8	41,9	43,4
Švedija	28,7	37,1	57,2	51,9	48,8	49,9
Singapūras	11,9	12,8	23,5	39,2	31,5	33,2
Kolumbija	8,4	16,2	14,9	17,1	16,4	18,9
Kenija	11,5	16,2	20,4	30,1	32,2	34,6
Indija	11,4	14,1	18,0	25,2	24,0	23,6

Šaltiniai: United Nations, *Statistical Yearbook* (New York: United Nations, annual); United Nations, *Yearbook of National Accounts* (New York: United Nations, annual); World Bank, *World Tables* (Washington, DC: World Bank, annual).

*Bendrasis vidaus produktas pagal rinkos kainas.

Atrodo, kad be jau minėtų skirtumų tarp šalių, valstybės išlaidų augimo tempai yra kur kas didesni ekonomiškai silpnesnėse šalyse negu pramoninėse valstybėse. Nuo 1950 iki 1995 m. Indija beveik tris kartus padidino BVP dalį, skiriamą valstybės išlaidoms, o Kolumbijoje ši dalis per tą patį laikotarpį išaugo daugiau nei du kartus. Kenija nuo 1960 iki 1990 m. beveik patrigubino viešajame sektoriuje sukurto BVP procentą, nors augimas iš esmės liovėsi. Švedijoje išlaidos augo beveik taip pat sparčiai kaip ir mažiau išsivysčiusiose šalyse. Kitose dviejose pramoninėse šalyse viešosios išlaidos didėjo kur kas nuosaikiau, o Švedijoje jų augimas sulėtėjo ar net liovėsi. Apskritai didėjant viešajam sektoriui, yra viena svarbi išimtis – Singapūras – „nauja pramoninė šalis", kurioje viešasis sektorius padidėjo labai menkai ir kurioje buvo labiau pabrėžiamas siekis garantuoti gerą verslo klimatą greitai augančiam šalies privačiajam sektoriui[17].

Kaip matyti iš 1.2 lentelės, palyginti mažesnes valstybės išlaidas ekonomiškai silpnesnėse valstybėse iš dalies lemia tai, kad labai didelė BVP dalis čia gaunama iš žemdirbystės (ypač iš prasimaitinti skirtos žemdirbystės). Tai

1.2 lentelė. Procentinė bendrojo vidaus produkto dalis, gaunama iš pagrindinio ekonomikos sektoriaus (žemės ūkis, miškininkystė ir žuvininkystė)

Šalis	*1960*	*1970*	*1980*	*1985*	*1990*	*1998*
Jungtinės Valstijos	4	3	3	2	2	2
Jungtinė Karalystė	4	3	2	2	2	1
Švedija	7	4	3	3	3	3
Singapūras	4	3	2	2	1	1
Kolumbija	32	26	26	18	16	16
Kenija	38	30	30	29	26	23
Indija	47	41	31	30	28	26

Šaltiniai: United Nations, *Statistical Yearbook* (New York: United Nations, annual); United Nations, *Yearbook of National Accounts* (New York: United Nations, annual); World Bank, *World Tables* (Washington, DC: World Bank, annual).

reiškia, kad tokios šalies ekonomika turi mažiau lengvai apmokestinamų „laisvai plaukiojančių resursų". Galima pasakyti ir kitaip: vyriausybė turi mažiau mokestinių svertų ištekliams išspausti. Sandorius grynais pinigais lengviau apmokestinti negu žmogų, kuris tiesiog augina savo derlių tam, kad prasimaitintų, arba prekiauja mainų būdu. Jeigu mes apskaičiuotume valstybės išlaidų mastą siedami jį su antriniu ar netgi tretiniu ekonomikos sektoriais (apdirbamąja pramone ir paslaugų sfera), tai ekonomiškai silpnesnėse šalyse išvysime kiek kitokį valstybės išlaidų augimo vaizdą. Iš šios skaičiavimo pagrindu sudarytos 1.3 lentelės matyti, kad Kenijos, Indijos ir Kolumbijos išlaidos, palyginti su lengvai gaunama BVP dalimi, maždaug prilygsta Jungtinių Valstijų išlaidoms. Taigi ekonomiškai silpnesnės valstybės iš tiesų linkusios daryti dideles išlaidas turint omenyje jų sunkumus gauti resursų. Todėl, vartojant Almondo ir Powello terminiją, dėl gana menko šių šalių pajėgumo kurti BVP jų galimybės skirstyti taip pat menkos[18].

1.3 lentelė. Valstybės išlaidų santykis su lengvai sukuriamo bendrojo vidaus produkto dalimi

Šalis	*1960*	*1970*	*1980*	*1985*	*1990*	*1998*
Jungtinės Valstijos	28,6	31,3	34,4	33,4	34,2	34,2
Jungtinė Karalystė	34,5	34,2	43,2	42,9	42,0	44,6
Švedija	30,9	38,7	59,0	52,2	49,5	51,1
Singapūras	14,7	13,4	24,0	40,0	38,9	33,2
Kolumbija	12,4	21,6	20,0	20,8	19,6	20,1
Kenija	13,1	22,9	29,1	42,4	43,5	44,6
Indija	21,5	24,0	27,6	36,0	33,3	32,6

Šaltiniai: United Nations, *Statistical Yearbook* (New York: United Nations, annual); United Nations, *Yearbook of National Accounts* (New York: United Nations, annual); World Bank, *World Tables* (Washington, DC: World Bank, annual).

Nors šie duomenys yra tik iliustracinio pobūdžio, jie parodo, kad valdymas yra didelis „verslas" ir toliau auga, nors ir lėčiau negu netolimoje praeityje. Net ir menkiau išsivysčiusiose šalyse, turinčiose mažesnį viešąjį sektorių, mažiausiai vienas doleris (ar bet kuris kitas piniginis vienetas) iš penkių tenka valstybės išlaidoms. Jungtinėse Valstijose, kurios yra viena iš mažiausiai linkusių daryti išlaidas išsivysčiusių šalių, viešajam sektoriui tenka vienas doleris iš trijų. Tačiau mes turime atminti, kad vyriausybė, išleisdama pinigus, neišpila jų į duobę, iškastą kur nors Vašingtone ar Nairobyje; pinigai skiriami švietimui, ligoninėms, greitkeliams, policijai bei plačiam diapazonui vyriausybės paslaugų, kurių reikia daugumai piliečių.

Be to, ypač mažiau išsivysčiusiose šalyse, šie fondai gali būti panaudojami ekonominiam augimui skatinti. Tokių šalių vyriausybės privalo veikti kaip pagrindinis kapitalo kaupimo šaltinis vėlesniam ekonominiam augimui. Labiau išsivysčiusiose ekonomikose žmogiškasis kapitalas atrodo esąs dominuojantis ekonominio augimo veiksnys, ir vyriausybė vaidina lemiamą vaidmenį suteikdama ir /arba skatindama švietimą ir mokymą[19]. Taigi, paprastas viešojo sektoriaus mažinimas nebūtinai yra receptas ekonominiam augimui skatinti, kaip kartais mano dešinieji; kartais tokio mažinimo efektas gali būti visai priešingas.

VYRIAUSYBĖS AUGIMAS

Kuriam laikui pamiršę, kad sunku kiekybiškai išmatuoti sąvoką „valdžia", galime toliau aiškintis, kodėl po Antrojo pasaulinio karo ši institucija (arba institucijų grupė) augo ir stiprėjo. Po to karo nepaprastai išaugo vyriausybės vaidmuo taikos metu. Kai kuriose Europos šalyse tai atspindėjo dar prieš karą pradėjusį formuotis modelį, bet dabar kaip tik atsirado pagrindas ir politinė valia įtvirtinti platesnį ir įtakingesnį valdžios vaidmenį.

Viešojo sektoriaus patirtis per praėjusius keletą dešimtmečių buvo šiek tiek dviprasmiškesnė. Konservatorių valdymo Jungtinėse Valstijose, Kanadoje ir Jungtinėje Karalystėje (taip pat kitur) laikotarpiu viešasis sektorius sugebėjo atsispirti daugeliui pastangų jį sumažinti. Net tokiose šalyse kaip Jungtinės Valstijos ir Jungtinė Karalystė, kurias dešimtmetį ar net ilgiau valdė konservatyvios vyriausybės, valdžios apimtis, matuojama valstybės pajamų arba išlaidų BVP procentais, sumažėjo menkai ar visai nesumažėjo[20]. Kada politinė švytuoklė vėl sugrįžo į kairę ir buvo išrinkti tokie vadovai kaip Tony Blairas, Billas Clintonas, Gerhardas Schroderis ir Lionelis Jospinas, labai menkai pasireiškė valia didinti vyriausybės pajamas ir išlaidas. Naujoji kairės atmaina pripažįsta daug ribotesnį valdžios vaidmenį – bent jau finansinį – ir,

mėgindama daryti įtaką ekonomikai ir visuomenei, dažnai yra priklausoma nuo glaudesnių viešojo ir privataus sektorių sąjungų[21].

Atsakymų į šį klausimą yra beveik tiek pat kiek ir jį nagrinėjančių mokslininkų, tačiau galime remtis keliais pamatiniais požiūriais siedami valdžios augimą su viešosios biurokratijos augimu. Taip pat reikia išnagrinėti tuos pačius atsakymus norint išsiaiškinti, ar vyriausybė taip pat gali sumažėti reaguodama į reikalavimus, kad viešasis sektorius taptų ne toks viską apimantis ir skvarbus gyvenimo aspektas.

Įsipareigojimai

Dabartiniu metu vyrauja nuomonė, kad viena pagrindinių viešojo sektoriaus augimo priežasčių yra įvairios „įsipareigojimų programos", kurias savo piliečiams sukūrė vyriausybės ekonominio klestėjimo metais, tačiau vėliau, ekonomikai patyrus nuosmukį, jos nesugebėjo šių įsipareigojimų nutraukti[22]. Tokių programų pavyzdžiai – tai socialinė apsauga, valstybinis sveikatos draudimas ir būsto subsidijos. Apkarpyti šias programas būna itin sunku, nes jas remia piliečiai mokėdami už jas nustatytus mokesčius ir tiki, jog įgyja kažką panašaus į draudimo polisą[23]. Šios rūšies programoms tenka didžiausia vyriausybės išlaidų dalis – maždaug 42 procentai Jungtinėse Valstijose, 45 procentai Jungtinėje Karalystėje ir beveik 59 procentai Švedijoje. Be to, tokiais laikotarpiais, pavyzdžiui, devintajame ar dešimtajame dešimtmečiais, kai kyla spaudimas mažinti valstybės išlaidas tiek dėl politinių, tiek ir dėl ekonominių priežasčių, visų valstybės išlaidų dalis, skiriama įsipareigojimų programoms, labai padidėja, o laisvai pasirenkamos išlaidos panaikinamos.

Dėl įsipareigojimų programų įgyvendinimo nebūtinai turėtų santykiškai didėti viešasis sektorius, jei ne demografiniai pokyčiai, vykstantys beveik visose pramoninėse visuomenėse. Šios visuomenės senėja, kasmet daugėja pensininkų. Senėjant gyventojams, daugėja išlaidų ne tik pensijoms mokėti, bet ir valstybinėms sveikatos apsaugos programoms įgyvendinti, nes senyviems žmonėms būtina didesnė medikų priežiūra negu jaunesniems. Tokia amžiaus struktūros kaita pramoninėse valstybėse yra gana sparti. Pavyzdžiui, nors Jungtinės Valstijos yra palyginti jauna šalis, mat čia šešiasdešimt penkerių metų ribą perkopusių gyventojų yra 12 procentų, o Šveicarijoje ir Švedijoje šio amžiaus gyventojai sudaro atitinkamai 16 ir 18 procentų, šiai amžiaus grupei priklausančių žmonių skaičius didėja du kartus greičiau nei visos šalies bendras gyventojų skaičius. Iš 1.4 lentelės matyti, kad numatomas pensinio amžiaus žmonių skaičiaus didėjimas privers ateityje smarkiai didinti valstybės išlaidas.

1.4 lentelė. Numatomas gyventojų, vyresnių negu šešiasdešimt penkerių metų amžiaus, gausėjimas (procentai visų gyventojų skaičiaus)

	Metai		
Šalis	*2000*	*2025*	*2050*
Australija	11,4	18,9	24,9
Vokietija	16,8	24,1	26,7
Japonija	16,7	26,1	29,0
Švedija	18,1	23,0	23,1
Jungtinė Karalystė	15,9	20,3	23,9
Jungtinės Valstijos	12,6	20,3	23,2

Šaltinis: E. Bos, M. T. Vu, A. Levin, and R. A. Bulutao, *World Population Projections*, 1992-93 Edition (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1992).

Fiskalinis spaudimas

Dėl viešojo sektoriaus ekonomikos pobūdžio viešasis sektorius turi tendenciją didėti likusios ekonomikos dalies atžvilgiu. Kraštutinę šio teiginio versiją pateikė Adolphas Wagneris, ir ji buvo pavadinta „Wagnerio dėsniu"[24]. Pagrindinė šio dėsnio mintis ta, kad kuo labiau šalis ekonomiškai stiprėja, tuo daugiau skiriama viešajam sektoriui. Šio teiginio logika tokia, jog, augant ekonomikai, patenkinami pamatiniai gyventojų gyvenimo poreikiai, o pinigai, skiriami privačiam vartojimui, įgyja mažėjančią ribinę vertę. Jei tai tiesa, piliečiai turėtų norėti, kad būtų apmokestinama didesnė dalis jų pajamų. Empiriniai tyrinėjimai tik menkai patvirtina šį teiginį, o kai kurių mokslininkų nuomone, vyriausybės, užuot leidusios valstybės išlaidoms didėti kartu su ekonomika, linkusios išlaikyti jas kuo žemesnio lygio[25]. Be to, spartaus ekonominio augimo dešimtajame dešimtmetyje patirtis, atrodo, sako, kad asmeniniai vartotojiški troškimai faktiškai yra nepasotinami.

Kitą finansinį santykinio viešojo sektoriaus didėjimo aiškinimą pateikė Alanas Peacockas ir Jackas Wisemanas[26]. Jie įrodinėjo, kad egzistuoja „postūmio efektas": visuomenės tolerancija mokesčių didinimui išauga streso laikotarpiais, pavyzdžiui, karo metu, o krizei pasibaigus, vyriausybė iš mokesčių surinktas įplaukas panaudoja naujoms programoms finansuoti. Vadinasi, kiekviena krizė padidina visuomenės palankumą apmokestinimui, o tai leidžia vyriausybėms plėtoti naujas veiklos kryptis ir programas. Nors iš pradžių buvo nagrinėjamas karų pavyzdys, tokių negandų kaip ekonominė krizė ar netgi stichinė nelaimė padariniai galėtų būti panašūs[27].

Tačiau nors šis „reketo efektas" yra gana tikėtinas, ne mažiau įtikinamai skamba ir kitas požiūris, pasak kurio, politikai kur kas daugiau laimėtų mažindami mokesčius, o ne kurdami naujas programas. Visose apklausose

atsispindi visuomenės priešinimasis mokesčiams. Šios logikos problema ta, kad programų išmokų gavėjai yra daug organizuotesni už mokesčių mokėtojus ar „viešojo intereso" atstovus[28]. Todėl politikams neatrodo, kad prieštaraudami išlaidoms ar išmokoms, jie galėtų laimėti tiek pat, kiek ir remdami šias programas. Suinteresuotos mokesčių mokėtojų grupės ir politinės partijos, siekiančios mažinti valstybės išlaidas, padėjo atsverti spaudimą didinti šias išlaidas, bet tai padaryti joms pavyko tik iš dalies. Net radikalios prieš mokesčius nusistačiusios Skandinavijos partijos, referendumai dėl mokesčių ir jų viršutinės ribos nustatymas Jungtinėse Valstijose nepasiekė beveik nieko daugiau, išskyrus tai, kad sulėtino išlaidų didėjimą[29].

Trečioji fiskalinė viešojo sektoriaus didėjimo priežastis buvo pavadinta „Baumolio liga" arba, formaliai kalbant, santykinės kainos efektu[30]. Valdymas – imli darbui „pramonė", todėl jo kapitalinės išlaidos paprastai būna mažai produktyvios. Daugumos vyriausybės atliekamų užduočių, tokių kaip pašto paslaugos, mokymas mokyklose ar teisėtvarkos palaikymas, kaina labai mažai sumažėjo įdiegus toli gražu ne pačią pažangiausią technologiją. Toks priklausymas nuo darbo jėgos reiškia, kad infliacijos metu vyriausybės paslaugų savikaina auga sparčiau negu kitų prekių ar paslaugų savikaina, darant prielaidą, jog užmokestis viešajame sektoriuje lieka maždaug toks pat kaip ir privačiajame sektoriuje. Vadinasi, norint teikti *tas pačias* paslaugas, valdžios išlaidos *didės*. Kartą Britanijos Iždas apskaičiavo, kad santykinės kainos efektas sudaro 0,7 procento per metus[31]. Tai reiškia, kad vyriausybei norint ir toliau teikti tokias pat viešąsias paslaugas, kasmet valstybės išlaidų rodiklis padidės 0,7 procento. Nesunku apskaičiuoti, kad, esant tokiam rodikliui, valstybės išlaidos per dešimtmetį padidės beveik 8 procentus.

Darbo intensyvumas vyriausybėje palieka viešiesiems vadybininkams dvi galimybes: didinti valstybės išlaidas (kartu ir mokesčius) arba mažinti valstybės paslaugas. Nė viena šių alternatyvų šių laikų politikams ir administratoriams nėra patraukli. Sąlygišką vyriausybinių organizacijų darbo intensyvumą dešimtajame dešimtmetyje dar labiau išryškino privataus sektoriaus organizacijų pastangos mažinti nuolatinių darbuotojų skaičių ir teikti pirmenybę laikiniems darbuotojams, samdomiems, kai jų prireikia. Nors vyriausybės, stengdamosi taupyti, taip pat bando sekti jų pavyzdžiu, jas varžo valstybinės tarnybos taisyklės ir profesinių sąjungų priežiūra. Be to, vyriausybes varžo būtinybė palaikyti valstybės tarnautojo etiką tarp darbuotojų, ypač tokių, kurie sprendžia subtilius klausimus (mokesčių revizoriai) arba tiesiogiai bendrauja su visuomene (socialiniai darbuotojai).

Nors santykinės kainos efektas galbūt ir darė įtaką išlaidoms beveik per visą pokario laikotarpį, į šimtmečio pabaigą išryškėjo atvirkščias efektas. Dabar viešasis sektorius atrodo *palankesnis* našumo pokyčiams, atsirandantiems dėl kompiuterių naudojimo, negu privatus sektorius[32]. Daug darbo viešajame sektoriuje susiję su manipuliavimu informacija, jos saugojimu ir skleidimu – natūraliais kompiuterių uždaviniais. Valdžios darbas taip pat reikalingas plataus jos atstovų bendravimo, o jam padeda elektroninis paštas ir kitos informacinės paslaugos. Yra tam tikrų duomenų, kad dėl kompiuterizavimo našumas viešajame sektoriuje sparčiai didėja, taip pat mažiau reguliuojamas įdarbinimas viešajame sektoriuje[33].

Politinis procesas

Trečiąją valdžios augimo priežastį galima pavadinti „pogo fenomenu": „mes susidūrėme su priešu, o jis buvo mes", arba valdžia auga, nes piliečiai reikalauja iš jos vis daugiau paslaugų. Šiuos reikalavimus retai skelbia tokie politiniai dariniai kaip politinės partijos; priešingai, politikai dažnai sėkmingai žada mažinti išlaidų ir mokesčių lygį. Spaudimą didinti išlaidas kuria vadinamosios spaudimo grupės, siekiančios visais įmanomais būdais paveikti valdžią. Siekdamos savo tikslų, jos išnaudoja net pačias menkiausias galimybes. Savo nariams šios grupės gali iškovoti realios naudos – išsiderėti didesnių subsidijų ūkininkams, mokesčių lengvatų verslui ar didesnių pensijų senyviems žmonėms[34]. Mokesčiai šioms išlaidoms padengti tolygiai paskirstomi visiems gyventojams, todėl sunku sukurti organizacijas, kurios pasipriešintų šioms šališkoms spaudimo grupėms. Tik nedaugelis žmonių mano, jog galima ką nors laimėti aukojant laiką organizuotai kovai prieš didėjančias išlaidas. Pasak Lowi, viešąjį sektorių gali pasisavinti privačios grupuotės, kurių tikslai finansuojami iš mokesčių mokėtojų kišenės[35]. Tokia raida priartina „liaudies tragediją", kai elgesys, kuris yra visiškai racionalus individui, šiuo atveju – grupei, tampa nepaprastai kenksmingas visai visuomenei[36].

Daugelyje politinių sistemų vis daugiau pastangų dedama bandant išlyginti disbalansą tarp jėgų, atstovaujančių individualiems, ir jėgų, atstovaujančių visuomenės interesams. Jungtinėse Valstijose tokios organizacijos kaip „Bendras reikalas" ragino vyriausybę keisti įstatymus ir teisines procedūras taip, kad eiliniai piliečiai įgytų daugiau teisių tvarkyti reikalus su valdžia[37]. Jos taip pat siekia padidinti eilinių piliečių galią palyginti su „specialių interesų grupių" galiomis. Panašūs procesai vyksta ir daugelyje kitų pramoninių šalių. Kai kurie judėjimai, pavyzdžiui žaliųjų Vokietijoje, išaugo iki politinių partijų, tačiau dauguma taip ir liko piliečių veiksmo grupėmis. Papras-

tai šios grupės, kartais vadinamos *Burgerinitiativen*, susitelkia dėl kokios nors vienos problemos, o vėliau subyra, nors jų veikla buvo gana sėkminga darant įtaką vyriausybių prioritetams[38]. Dėl šių aplinkybių viešasis administravimas dažnai atsiduria keblioje padėtyje, nes jam sunku suinstitucinti bendravimą su suinteresuotomis grupėmis, kurios susikuria ir išyra vos ne kada panorėjusios.

Galiausiai turime pažymėti, kad visuomenė, atrodo, šiek tiek susigaudo, kas yra tai, ką prancūzai pavadintų *services publics*, arba veikla, už kurią beveik neišvengiamai atsakingas viešasis sektorius[39]. Jeigu valdžia pamėgintų atsikratyti tų paslaugų, ji galėtų patirti politinių sunkumų net labiausiai į rinką orientuotoje visuomenėje. Panašu, kad tokiose, mažiau į rinką orientuotose sistemose, kaip dauguma kontinentinės Europos sistemų, būtų energingai priešinamasi privatizavimui arba atsisakymui dalyvauti. Pavyzdžiui, Prancūzija privatizavo kai kurias veiklos sritis, bet valstybė toliau iš esmės dalyvauja daugelyje pramonės sričių[40]. Skandinavijos šalyse buvo reformuojamos valstybinės programos, bet vyriausybė toliau aktyviai atlieka reguliuotojos vaidmenį ir mėgina suvienodinti socialines ekonomines piliečių sąlygas. Daugelyje mažesnių Europos šalių vis dar šiek tiek išlieka „suderėtos ekonomikos".

Vėlyvojo kapitalizmo saulėlydis

„Vėlyvojo kapitalizmo saulėlydis" – tai dar vienas valdžios augimo pažangiose pramoninėse šalyse aiškinimas. Šis požiūris grindžiamas marksizmo ir neomarksizmo principais. Jo šalininkai įrodinėja, jog vidiniai kapitalizmo prieštaravimai, ypač tai, kad kapitalistai, pasisavindami pelną, stabdo bendrą sistemos augimą bei našumą ir todėl verčia vyriausybes lopyti sistemą didinant valstybės išlaidas, ypač skiriant jų gerovės programoms. Tačiau kai vis daugiau pinigų išleidžiama socialinėms reikmėms, jų lieka vis mažiau visuomenės ekonominiam gyvybingumui palaikyti. Viešasis sektorius plėsis didėjant visos ekonomikos našumui, tačiau galiausiai socialinė ekonominė sistema žlugs neatlaikiusi savo pačios prieštaravimų.

Šis santykinio valstybės išlaidų didėjimo aiškinimas yra pagrįstas tam tikra ideologija, dažniausiai priskiriama kairiajam politikos sparnui. Be to, pasibaigus šaltajam karui, marksizmas įdomus tik istoriniu požiūriu. Ironiška, tačiau ši analizė daugeliu atžvilgių labai primena valstybės išlaidų analizę, kurią siūlo konservatoriai, priklausantys dešiniajam politikos sparnui. Ir marksistai, ir konservatoriai įrodinėja, jog socialinės išlaidos lėtina ekonominės plėtros tempą. Tačiau marksistai mano, jog dėl to yra kaltas pelnas, o

konservatoriai aiškina, jog priežastis – per mažas pelnas. Be to, abi ideologinės sistemos socialines išlaidas laiko pagrindine aptariamų ekonominių sistemų nuosmukio priežastimi. Žinoma, skiriasi šių sistemų siūlomi vaistai. Marksistai mano, kad vienintelis sprendimas – padaryti galą kapitalizmui, o politiniai dešinieji įrodinėja, kad reikia net dar labiau taikyti kapitalistinius sprendimus.

Viešoji biurokratija

Galų gale viešoji biurokratija – pagrindinis mūsų tyrinėjimų objektas – pati yra laikoma valstybės išlaidų ir valdžios apskritai augimo priežastimi. Vienas iš daugelio stereotipų yra tas, kad viešoji biurokratija – tai godžių ir ekspansyvių organizacijų virtinė. Šį požiūrį itin įtaigiai savo veikale išdėstė Williamas Niskanenas[41]. Jis įrodinėja, jog įstaigų vadovai – manoma, jie yra nuolatiniai valstybės tarnautojai – maksimaliai didina biudžetą ir jog jie naudojasi informacijos kontrole ir savo galimybėmis nuslėpti tikrąją jų teikiamų paslaugų savikainą tam, kad smarkiai pasididintų savo biudžetus daugiau, negu reikia. Pagal Niskaneno modelį įstatymų leidžiamoji valdžia mažai arba visiškai neturi galimybių kontroliuoti įstaigų, nes šių rankose yra informacijos monopolis. Todėl įstatymų leidžiamoji valdžia negali savarankiškai įvertinti biudžeto ir vyriausybės išlaidos sparčiai didėja. Viešosios biurokratijos kontroliavimo problemą Niskanenas siūlo spręsti sukuriant kažką panašaus į įstaigų, konkuruojančių dėl teisės teikti kurią nors paslaugą, rinką, kuriai esant vis daugiau kokybiškų paslaugų pasiektų vis daugiau piliečių. Tokia konkurencija sulaikytų paslaugų kainų augimą ir išstumtų iš verslo blogiau dirbančias organizacijas[42].

Tačiau ši elegantiška ekonominė analizė grindžiama gana abejotinomis prielaidomis ir nedaug teprimena realųjį viešojo administravimo pasaulį[43]. Pirmoji ir bene pati svarbiausia prielaida ta, kad pavieniai biurokratai suinteresuoti maksimaliai išplėsti savo įstaigas. Tačiau dėl palyginti nelanksčių mokėjimo tarifų, grindžiamų daugiau formalia tarnautojo padėtimi bei tarnybos trukme, o ne organizacijos dydžiu, įstaigos tarnautojas iš didesnio biudžeto turės nedaug asmeninės naudos. Tiesa, sukūrus naujas pareigas, žemesniojo ir viduriniojo rango pareigūnai gal ir turėtų galimybę sparčiau kopti tarnybos laiptais, tačiau įstaigų vadovai – pasak Niskaneno modelio, biudžeto maksimizuotojai, – vargu ar ką išloštų. Iš tikrųjų didinamą įstaigą būtų sunkiau valdyti, o tai prieštarautų kitam paplitusiam stereotipui, kad biurokratas suinteresuotas pirmiausia pasilengvinti sau darbą, o ne didinti biudžetą[44].

Niskanenas taip pat neįvertino įstatymų leidžiamosios valdžios galimybių tobulinti nepriklausomo vertinimo priemones. Kaip detaliau įsitikinsime vėliau[45], įstatymų leidžiamoji valdžia nemažai pasidarbavo, kad vėl galėtų kontroliuoti valstybės išlaidas, ir sukūrė nepriklausomus šaltinius, informuojančius ją apie valstybės išlaidas bei programas. Net ir ten, kur „kontrbiurokratija" nesuklestėjo, įstatymų leidžiamoji valdžia bandė tvarkytis ir persitvarkyti, kad geriau kontroliuotų išlaidas. Trumpai kalbant, inertiškos, nemokšiškai dirbančios įstatymų leidžiamosios valdžios, tariamai egzistuojančios pasak Niskaneno modelio, daugiau nebėra (o gal niekada ir nebuvo).

Net jei Niskaneno modelis ir būtų būdingas JAV biurokratijai (jai ir buvo jis taikomas), vargu ar jis tiktų ir kitoms šalims, nes Jungtinių Valstijų įstaigoms būdingas savarankiškumas, o daugelyje kitų šalių dominuoja kabinetui pavaldžios ministerijos[46]. Be to, priešingai nei Jungtinėse Valstijose, kitose šalyse valstybės tarnautojų karjera gana dažnai būna susijusi ne su kuria nors viena organizacija. Todėl daugelis valstybės tarnautojų supranta, kad jų karjeros ateitis susijusi su viešąja biurokratija apskritai, o ne su kuria nors viena organizacija. Toks supratimas skatina stengtis susikurti atsakingo ir patikimo darbuotojo reputaciją, o ne slėpti išlaidas kurios nors vienos organizacijos labui.

Galų gale jei nepakanka logiškų ir konceptualių argumentų, galinčių sugriauti šį modelį, yra dar vienas esminis jo trūkumas. Trumpai kalbant, jis yra nepritaikomas. Empiriniai tyrinėjimai, kuriais buvo tikrinamas Niskaneno modelis, taip ir nesugebėjo jo pagrįsti[47]. Jis nepritaikomas ne tik Jungtinėms Valstijoms (šaliai, kuriai buvo sukurtas), bet ir kitur. Viešosios biurokratijos vaidmuo formuojant politiką ir biudžeto proceso dinamiką yra pernelyg sudėtingas ir subtilus, kad jį adekvačiai perteiktų toks supaprastintas modelis.

„Įstaigą formuojantis" modelis yra įdomus mėginimas nagrinėti ryšio tarp biurokratijų ir viešųjų išlaidų subtilybes[48]. Šis modelis grindžiamas argumentu, kad įstaigos vadovui, pagrindiniam šio pasakojimo veikėjui, ne visos viešosios išlaidos yra vienodos.

Paradoksalu, bet dėl daugelio viešojo sektoriaus reformų, kuriomis siekiama padaryti valdžią veiksmingesnę ir efektyvesnę, iš tikrųjų darosi labiau tikėtina, kad taps tikrove Niskaneno numatyti neigiami padariniai. Pavyzdžiui, kai viešosioms programoms įgyvendinti vis labiau pasitelkiamos pusiau nepriklausomos organizacijos, pavyzdžiui, „agentūros", biurokratai verslininkai įgyja laisvę naudotis savo padėtimi siekdami savo ir savo organizacijos interesų. Panašiai, panaikinus daugelį vidinių viešosios tarnybos taisyklių ir įdiegus „apmokėjimą už darbą", tapo įmanomas labiau di-

ferencijuotas atlyginimas. Dėl pozicijų, kurios kadaise priklausė tik valstybinei tarnybai, dabar atvirai konkuruojama, bet kartu su tuo iš dalies prarandamas angažuotumas valstybinei tarnybai ir vertybėms, kurios galėjo varžyti naudojimąsi valstybinėmis pareigomis asmeniškesniems tikslams. Konkurencija galbūt buvo įdiegta, bet vidinės kontrolės praradimas, atrodo, iš tiesų sukūrė verslininkišką pasaulį, dėl kurio taip apgailestavo Niskanenas[50].

Reziumė

Valdžia išaugo. Kad ir kokiu matu vertintume, vyriausybės išleidžia daugiau pinigų, o jų daroma įtaka prasismelkia į eilinio piliečio gyvenimą labiau negu kada nors anksčiau žmonijos istorijoje. Nuostabą kelia tai, kad per pastaruosius metus valdžia sugebėjo pasipriešinti begalei mėginimų ją sumažinti ir apriboti jos veiklos sritis. Šio augimo ir gajumo priežasčių, tarp jų ir anksčiau išvardytų, yra begalė. Yra duomenų, kuriais remiantis kiekvieną priežastį galima ir pagrįsti, ir atmesti. Iš tikrųjų turime pagrindo teigti, kad visos šios priežastys susilieja; valdžios augimą lemia daugybė veiksnių, o ne kuri nors viena priežastis. Augant valdžiai, viešoji biurokratija tampa vis svarbesnė institucija tiek kuriant, tiek ir įgyvendinant viešąją politiką.

ADMINISTRACIJOS AUGIMAS

Viešoji biurokratija retai minima konstitucijose ir paprastai nefigūruoja politinių santvarkų struktūroje, bet tapo svarbiausiu veiksniu vyriausybei priimant sprendimus ir vis dar didina jai savo įtaką. Samuelis Krislovas ją apibūdino taip:

> Biurokratija – vėlyvasis modernios politinės struktūros žiedas. Ji tyliai ir nenumaldomai augo šešėlyje – retai pastebima, mažai tyrinėta. Jos gyvybės syvai – ne ideologija ar teisėtumas, o patogumas ir būtinybė: jos nemyli ir negerbia, tačiau ją toleruoja ir nuo jos priklauso.[51]

Nors viešoji biurokratija yra tarp pačių seniausių politinių institucijų, ji tapo galinga – o dar tiksliau, jos galia tapo regima – tik per paskutiniuosius dešimtmečius. Žinoma, senovės imperijose ir kitose autoritarinėse valstybėse biurokratija buvo galingas veiksnys, tačiau demokratinėse šalyse biurokratai buvo pripažinti įtakingais politikos formuotojais tik po Antrojo pasaulinio karo[52]. Viešosios biurokratijos galios stiprėjimą rodo ne tik didėjantis valstybės tarnautojų skaičius, bet ir didėjančios bendrosios valdymo išlaidos. Tai

taip pat matyti iš biurokratijos sugebėjimo reguliuoti ekonomiką ir visuomenę[53]. Be šių daugmaž kiekybinių vertinimų, biurokratijos galios didėjimas buvo įrodytas dokumentais, aptartas ir pasmerktas daugelyje vietų.

Šiose diskusijose išsirutuliojo keletas prieštaringų viešosios biurokratijos stereotipų. Vieniems biurokratija primena Leviataną, siekiantį sustiprinti savo galią ir veikiantį kaip vientisa monolitinė institucija. Anksčiau minėtas Niskaneno požiūris į biurokratiją išryškina šitą valdžios siekiančios biurokratijos požiūrį. Panašiai Europos Sąjungos (ES) plėtra daugelyje Vakarų Europos šalių stiprino požiūrį, kad „Briuselio biurokratija" perėmė šių šalių politikos kontrolę ir sukūrė demokratijos deficitą, keliantį grėsmę ES legitimumui[54].

Kiti ją įsivaizduoja kaip kratinį nekoordinuotai dirbančių įstaigų, panašių į kvailai besistaipstantį, viską painiojantį karališkojo dvaro rūmų juokdarį, kuris geriausiu atveju šiaip ne taip išsikapsto iš keblios situacijos, blogiausiu – pasirodo kaip visiškas idiotas. Akivaizdžių neprotingo biurokratijos elgesio pavyzdžių, tarp kurių yra prieštaringų programų, beprasmių memorandumų bei begalė kitų nesusipratimų, galima rasti daug kur. Pavyzdžiui, viena federalinė agentūra *(OSHA)* reikalauja įtaisyti atsarginių sirenų ant statybos įrenginių, o kita agentūra *(EPA)* draudžia jas kaip neatitinkančias taršos ir triukšmo normų. Buvęs JAV senatorius Williamas Proxmire'as pagarsėjo įsteigęs mėnesinę „Auksinės vilnos premiją" kvailiausiai vyriausybės dotacijai pagerbti, o Piliečių koalicija Kanadoje kiekvienais metais skelbia pačių absurdiškiausių dotacijų sąrašą. *Washington Monthly* žurnalas leidžia „Mėnesio memorandumą", kuriuo periodiškai pagerbia patį absurdiškiausią valdžios memorandumą, o vienas televizijos kanalas transliuoja per vakaro žinias nuolatinę laidelę, kurios metu klausinėja, ar mums, mokesčių mokėtojams, tikrai reikalinga viena ar kita vyriausybinė programa. Jungtinėje Karalystėje viena nacionalizuota įmonė turėjo keletą kartų kreiptis į teismą, kad būtų patvirtinta programa, kurią sustabdė vietos valdžia dėl aplinkosaugos priežasčių, ir dėl šio nesugebėjimo koordinuoti veiksmų viešosios organizacijos dvejus metus keliolika kartų tiesė tą pačią gatvę. Visose šalyse galima rasti paskelbtus iš pažiūros beprasmiškų biurokratijos memorandumų ir sprendimų rinkinius. Nerangumo pavyzdžių vis gausėja, ir net stiprėja neigiamas biurokratijos stereotipas tarp žmonių.

Atsižvelgdami tiek į kokybines, tiek ir į kiekybines politikos formavimo tendencijas, turime daryti išvadą, kad reikia tyrinėti viešąją biurokratiją norint suprasti šiuolaikinių politinių sistemų funkcionavimą ir, žinoma, tai, jog biurokratijos galia nuolat didėja. Mūsų užduotis yra paaiškinti, kaip keičiasi

įvairių valdžios institucijų galios. Manome, jog yra keturios pagrindinės šių permainų priežastys: kiekybinis viešųjų problemų ir interesų gausėjimas, kokybinis šių interesų augimas, dviejų alternatyvių institucijų – įstatymų leidžiamosios valdžios ir vykdomosios valdžios – nesugebėjimas reaguoti į sąlygų, kuriomis formuojama politika, pokyčius ir, savaime suprantama, pati biurokratija.

Kiekybinis viešųjų interesų gausėjimas

Teiginys, kad vyriausybės mastas išaugo, nes daugėja darbo viešajame sektoriuje, yra tautologinis, tačiau pažymėtina, kad gausybė prekių bei paslaugų, kurias dabarties laikais kuria kolektyvinė veikla, prieš dvidešimtį metų buvo negirdėtos arba jas teikė privatus sektorius. Richardo Rose'o siūloma raidos schema yra vienas iš viešojo sektoriaus permainų apibūdinimų. Pasak jo, vyriausybė pradėjo nuo tokių ją „apibrėžiančių" funkcijų kaip krašto apsauga ir mokesčių rinkimas. Po to ji savo veiklos portfelį papildė išteklių mobilizavimo veiklomis (kelių, kanalų, geležinkelių ir t. t. statyba), o galiausiai ir socialine veikla[55]. Lentelėje 1.5 pateikiami kai kurie jo surinkti ir mūsų papildyti duomenys, rodantys, kaip šios funkcijos kito Europos šalyse.

Iki devintojo dešimtmečio vidurio egzistavo bendra veiklos augimo tendencija, išmatuojama organizacijų skaičiumi. Šio dešimtmečio pradžioje įsibėgėjęs viešųjų funkcijų privatizavimas (pavyzdžiai pateikti 1.6 lentelėje) smarkiai sumažino išteklių mobilizavimo veiklos mastą, nors per daug nepakeitė valdžią „apibrėžiančių" bei socialinių ministerijų skaičiaus[56]. Tačiau net jei išmatuotume įvairias vyriausybės dalyvavimo formas, pavyzdžiui, nuo valstybės tarnybos atskirtas paslaugų teikimo įstaigas, o ne ministerijas, vyriausybė būtų tokia pat didelė[57]. Panašios tendencijos būdingos ir kitoms šalims, tačiau naujos besivystančios valstybės, stengdamosi patenkinti gyventojų lūkesčius, dažnai puola viską daryti iš karto. Tad vyriausybė, didindama savo veiklos *lygį*, pavyzdžiui, didinama biudžetą, taip pat plečia ir savo veiklos *lauką*.

Viena akivaizdžių priežasčių, dėl kurių išsiplėtė vyriausybės veiklos laukas, yra vis sudėtingesnė šiuolaikinė ekonomika bei socialinis gyvenimas. Šį sudėtingumą bent jau iš dalies lemia nūdienos laimėjimai technologijos srityje. Elektronika, palydovinės telekomunikacijos, atominė energija, sparčios komercinės aviacijos paslaugos, kosminiai skrydžiai bei gamybos automatizavimas – tai tik keletas stulbinamų technologijos pažangos pavyzdžių, darančių poveikį piliečiams tiek kaip vartotojams, tiek ir kaip rinkėjams. Be to, spartus ryšio priemonių ir transporto tobulėjimas, miesto gyventojų gausėji-

1.5 lentelė. Vyriausybės augimas: ministerijų skaičius

		Funkcijos (vidutinis skaičius)			
Laikotarpis	*Valstybės*	*Apibrėžiančios*	*Išteklių mobilizavimas*	*Socialinės*	*Bendras skaičius*
Įsteigtos XIX a.	22	5.7	1.7	1.1	8.5
Įsteigtos XX a.	9	4.8	3.7	1.9	10.4
1913	25	5.9	4.0	1.6	11.5
1936	31	5.7	4.7	2.4	12.8
1972	32	5.6	9.1	4.4	19.1
1984	34	5.1	7.3	3.7	16.1
1992	34	5.4	6.0	4.1	15.5
1997	38	5.2	5.7	4.8	15.7

Šaltiniai: Richard Rose, „On the Priorities of Government: A Divelopmental Analysis of Public Policies," *European Journal of Political Research,* 4 (1976), 247-89, Tables 1 and 2; *Statesman's Yearbook,* 1985, 1986, 1992, 1998.

mas privertė kolektyviai spręsti tas problemas, su kuriomis primityvesnėse visuomenėse susidorotų pavieniai asmenys. Taigi kalbant ekonomikos terminais, gausėjant gyventojų skaičiui ir didėjant jų koncentracijai, gausėjo išorinių asmens elgesio veiksnių[58].

Pagausėjo ne tik išorinių asmens elgesio veiksnių. Šie veiksniai tapo kur kas plačiau suvokiami. Deja, mes turime per mažai mokslinių tyrimų, kad galėtume faktais pagrįsti šio suvokimo raidą, tačiau remdamiesi gal ir ne tokiais svariais įrodymais, mes gana aiškiai pamatysime, kaip keitėsi šios nuostatos. Pavyzdžiui, daugėja šalių, kuriose vis labiau organizuojasi žmonės, siekiantys reguliuoti tokias sritis kaip aplinkos tarša, apgaulingas ar nesaugus verslas, žemės naudojimas ir net užsienio ekonomikos politika. Taip pat ir visuomenė vis primygtiniau reikalauja, kad jos nariai negyventų žemiau skurdo ribos, nors devintojo ir dešimtojo dešimtmečių konservatorių vyriausybės sumažino tokius įsipareigojimus. Vargšai, deja, neišnyko, tačiau socialinės programos rodo, kad šiuolaikinė visuomenė pripažįsta skurdą ir neviltį ir tam tikromis kolektyvinėmis pastangomis bando palengvinti piliečių dalią. Taigi šiuolaikinė visuomenė sukuria situacijas, kada kolektyvinės veiklos mechanizmai suvokiami kaip iš esmės būtini aukštai gyvenimo kokybei pasiekti. Akivaizdu, kad šią būtinybę pripažįsta, nors ir gana nevienodai (atitinkamai pagal klasinę padėtį bei tautybę), dauguma gyventojų, o biurokratija yra institucinė šių poreikių reiškėja.

Be realių arba tokiais laikomų išorinių veiksnių, šiuolaikinės socialinės struktūros pokyčiai taip pat verčia valdžią kištis į visuomenės reikalus. Pavyzdžiui, tai, kad sparčiai gausėja dirbančių moterų, paskatino poreikį kurti

viešąsias vaikų priežiūros, popamokinės veiklos bei kitas programas padėti dirbančioms motinoms. Be to, smarkiai pagausėjo žmonių, turinčių daug laisvo laiko, todėl prireikė daugiau viešųjų pramogų programų. Nors tai ir nėra teigiama, „žlugus" šeimyniniam gyvenimui daugelyje Vakarų valstybių, prireikė programų, skirtų netekusių pusiausvyros, apleistų ir nusikaltusių jaunuolių problemoms spręsti. Kadangi vis daugiau šeimų nenori ar neįstengia rūpintis pagyvenusiais žmonėmis, kurių skaičius auga, jų priežiūra taip pat gula ant visuomenės pečių. Visuomenė nestovėjo vietoje, tad vyriausybė tapo įrankiu socialinių pokyčių sukeltoms problemoms spręsti.

Kokybinis viešųjų interesų augimas

Be gausėjančių šiuolaikiniam gyvenimui įtaką darančių išorės faktorių ir visuotinio troškimo tam tikru mastu reguliuoti ekonomines bei socialines problemas, technologijos skverbimasis į gyvenimą, apie kurį jau užsiminėme, taip pat yra viena neabejojamų biurokratijos dominavimo priimant sprendimus priežasčių. Vyriausybei vis dažniau tenka spręsti svarbius sudėtingo technologinio turinio klausimus. Tai ne vien gamtos mokslai ar mašinų gamyba, bet ir besiformuojanti „socialinė technologija". Vyriausybei dirbantys ekspertai paprastai telkiasi biurokratijos sluoksnyje, ir tik nedaugelis įstatymų leidžiamosios ar vykdomosios valdžios struktūrų samdo savus ekspertus. Kadangi vyriausybei iškylančias problemas vis labiau lemia esamos technologijos, tai viešoji biurokratija, kuri valdo valstybei priklausančių tų technologijų dalį, darosi vis svarbesnė.

Aukštas biurokratijos technologinio išprusimo lygis smarkiai paveikė tiek jos santykius su visuomene, tiek ir jos santykius su kitomis politinėmis institucijomis. Vargu ar kuri nors privati institucija, net jei ji būtų įstatymiškai įgaliota, pajėgtų aktyviai dalyvauti atominės energetikos plėtros ar kosmoso tyrinėjimo programose, kurios reikalingos milžiniškų kapitalo investicijų bei gausaus personalo ir kurios taip pat dažnai susijusios su nacionalinio saugumo reikalais. Todėl vyriausybė tebėra vienintelė tam tikrų socialiai svarbių technologinių paslaugų tiekėja. Privatūs koncernai, siekiantys įsitraukti į šią technologiniu požiūriu sudėtingą veiklą (pvz., kompanija, statanti atominį reaktorių), privalo konsultuotis su viešąja biurokratija ir, žinoma, laikytis jos nustatytų taisyklių. Be to, mokslinių tyrimų bei plėtros darbai paprastai būna atliekami atsižvelgiant į politinius ir biurokratinius poreikius, o ne į privačius interesus. Šalutiniai šių tyrinėjimų rezultatai gali būti naudingi piliečiams, tačiau tyrinėjimų varomoji jėga ir kryptis iš privataus sektoriaus perėjo į viešojo sektoriaus rankas[59]. Vis dėlto vyriausybės suprato, kad tokia padėtis ne visada laiduoja trokštamiausius tyrimus, ypač tada, kai ekonomikos raidą

iš dalies lemia tyrinėjimų gynybos srityje šalutiniai rezultatai. Todėl vis stipriau pabrėžiama viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė, kuri sukuria naujų problemų.

Galų gale valdžios vaidmuo tam tikru mastu padidėjo ir dėl ekonomikos bei socialinio gyvenimo internacionalizavimo. Net ir dešiniosios politikos analitikai pradeda pripažinti, kad valdžia privalo apsaugoti vidaus ekonomiką nuo tarptautinės ekonomikos, kurioje kitų šalių vyriausybės gali vadovautis ir kitomis taisyklėmis. Taigi kiek paradoksaliai būtų galima pasakyti, kad, tarptautinei rinkai pradedant dominuoti prieš vidaus ekonominę politiką, tokiose organizacijose kaip Pasaulio prekybos organizacija žaidžiančios vyriausybės svarba veikiau didėja, o ne mažėja. Jeigu ekonominė šalies ir jos piliečių sėkmė priklauso nuo tarptautinės aplinkos, o tai tikriausiai būdinga visoms šalims, tai tos šalies vyriausybei dažnai tenka imtis tarpininkės ir gynėjos vaidmens, nes jokia privataus sektoriaus organizacija neturi tam nei teisės, nei galios.

Instituciniai trūkumai

Kitos priežastys, dėl kurių šiuolaikinėse politinėse sistemose didėja biurokratijos galia, yra institucinės, susijusios su biurokratijos kaip politinės institucijos bruožais ir su ypatumais kitų politinių institucijų, kurios konkuruoja su biurokratija dėl valdžios. Konkurencija tarp institucijų retai būna atvira, tačiau ji padeda apibrėžti galios santykius tarp šių institucijų ir pasirenkamos politikos pobūdžio. Čia kalbėsime apie tradicinių sprendimus priimančių institucijų trūkumus bei aptarsime tuos biurokratijos bruožus, kurie padeda jai ilgainiui tapti įtakinga politikos proceso dalyve.

Įstatymų leidžiamoji valdžia. Esant demokratinėms politinėms sistemoms, įstatymų leidžiamoji valdžia tradiciškai buvo taisyklių kūrėja, o daugumoje nedemokratinių sistemų įstatymų leidžiamąja valdžia naudojamasi siekiant pateisinti savo veiksmus liaudžiai ir išorės pasauliui. Atsižvelgiant į šį tradicinį ir normatyvinį įstatymų leidžiamosios valdžios vaidmenį, būtina suprasti, kodėl ji, nors ir išlaiko formalias sprendimų priėmimo galias, akivaizdžiai praranda tikrąsias vaidmenų formavimo galias daugelyje politinių sistemų. Tai padės suprasti, kodėl, silpnėjant įstatymų leidžiamajai valdžiai, laimi biurokratija.

Gana akivaizdu, kad kiekybinis ir kokybinis vyriausybės interesų augimas taip pat nemažai lėmė įstatymų leidžiamosios valdžios galios silpnėjimą. Įstatymų leidžiamoji valdžia, organizuojanti begalę diskusijų, debatų bei sudėtingų procedūrų, kad būtų iki galo ir atvirai aptarti įvairūs požiūriai, per vieną sesiją pajėgia išnagrinėti vos vieną kitą klausimą. Pavyzdžiui, nuo 1979

iki 1995 m. Britanijos parlamentas patvirtindavo maždaug 55 aktus per vieną sesiją; beveik pusę šių aktų sudarė įstatymų projektai, tikslinantys ir papildantys veikiančius įstatymus ar keičiantys administraciją[60]. Įstatymų leidžiamoji valdžia dažniausiai susiduria su pačiais svarbiausiais visuomenei iškylančiais klausimais. Tačiau nors ji ir gali nustatyti plačius viešosios politikos parametrus, daugumą jų detalių paliekama tikslinti administratoriams. Per tą patį laikotarpį nuo 1979 iki 1995 m., kada Parlamentas per savo sesiją priimdavo po 55 įstatymus, buvo priimta beveik 2000 poįstatyminių aktų, tikslinančių išleistus įstatymus[61]. Be to, asmens savybės, kurių reikia stojant dirbti į įstatymų leidžiamąją valdžią, dalyvaujant rinkimuose ir darant karjerą, retai kada būna tos savybės, kurių reikia sprendžiant gausybę techniškai sudėtingų klausimų[62]. Vargu ar daugelio įstatymų leidėjų ankstesnės profesijos galėjo jiems padėti pasirengti tokioms įstatymų leidimo užduotims, galbūt išskyrus legalistiniam teisės aktų projektų rengimui.

Su įstatymų leidėjų parinkimo klausimais susiję įstatymų leidybos institucijų struktūros klausimai. Įstatymų leidžiamieji organai, palyginti su biurokratinėmis institucijomis, kurioms jie priešinami, turi per mažai personalo ir yra nepakankamai specializuoti. Net ten, kur egzistuoja puikiai veikiančios įstatymų leidybos komitetų sistemos, pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose, Vokietijoje ir Švedijoje, šių komitetų nariai eina ir tokias pareigas, kurios neleidžia jiems specializuotis siaurose politikos srityse[63]. Be to, tik nedaugelis įstatymų leidybos organų gali didžiuotis pakankama jų komitetų funkcine specializacija, todėl jų politikos aptarimai dažnai būna be jokios sistemos. Galų gale net ir tada, kai įstatymų leidybos komitetai būna itin specializuoti, jie, aptardami politiką, retai kada naudojasi nepriklausomais informacijos šaltiniais; dažniausiai jie turi pasikliauti informacija, kurią surenka ir apdoroja tam tikra biurokratinė įstaiga, o ši gali būti suinteresuota konkrečiu rezultatu.

Pagaliau, palyginti su biurokratija, įstatymų leidybos organai nestabilūs, todėl jų padėtis kovojant dėl galios būna daug sunkesnė. Netgi tose visuomenėse, kur vyriausybės gana stabilios ir išbūna valdžioje visą kadenciją, įstatymų leidėjai bei įstatymų leidžiamoji valdžia yra mažiau pastovūs negu biurokratija. Tad įstatymų leidimo darbą gaubia netikrumas, ir biurokratai gauna puikią progą pradėti globoti naujus ir nepatyrusius įstatymų leidėjus. Be to, biurokratija visuomet gali mėginti sulaukti įstatymų leidžiamosios valdžios kadencijos pabaigos vildamasi, kad žmonės ar valdančiosios partijos per kitus rinkimus pakeis savo nuomonę arba šios partijos visai nepaklius į valdžią.

Kai kurie analitikai įrodinėjo, kad stabilumo ar bent jau stabilios asmeninės karjeros troškimas spartina įstatymų leidžiamosios valdžios kaip sprendi-

mus priimančios struktūros saulėlydį. Fiorina ir kiti aiškino, kad įstatymų leidėjai, kurie nori būti perrinkti, supranta, jog svarbiausia yra gerai tarnauti savo rinkėjams. Jiems kur kas naudingiau pradėti spręsti piliečių skriaudas ir parūpinti daugiau asignavimų vietinės valdžios organams, o ne kalbėti apie nacionalinės politikos problemas[64]. Įstatymų leidėjai, energingai ginantys tokią politiką, rizikuoja sukelti priešišką rinkėjų reakciją, o efektyvus tarnavimas rinkėjams gali duoti naudos. Taigi apdairus įstatymų leidėjas ar leidėja prireikus balsuoja, tačiau daugiausia dėmesio skiria tarnystei rinkėjams. Tokia nuostata, nors ir racionali individo požiūriu, neleidžia valdžios atstovams tinkamai vadovauti visuomenei.

Politinė vykdomoji valdžia. Daugelio problemų, su kuriomis susiduria įstatymų leidžiamoji valdžia, neišvengia ir šių laikų politinė vykdomoji valdžia. Tai ypač pasakytina apie parlamentines sistemas, kur vykdomoji valdžia kenčia nuo režimo nestabilumo bei dažnai nekompetentingo politinio personalo. Tokia padėtis apibūdinama kaip „partinio valdymo problemos", ir ji parodo, kokios kliūtys trukdo politinei vykdomajai valdžiai primesti savo valią veikiančioms administracinėms įstaigoms[65]. Yra keturios konkrečios problemos, kurios iškyla politinei vykdomajai valdžiai, siekiančiai paveikti jai pavaldžių ministerijų vykdomą politiką.

Pirmoji problema – tai trūkumas įgūdžių, kurie būtini norint suprasti, kokią politiką formuoti, ir trūkumas laiko, kurio reikia šiai politikai suprasti ir valdyti. Politinė vykdomoji valdžia, formuodama politiką, turi pasikliauti valstybės tarnautojais ir tartis su jais dėl ministerijos darbo. Headey, pavyzdžiui, suskaičiavo, kad iš penkiasdešimt vieno Wilsono vyriausybės (1964–1970) paskirto ministerijų dapartamentų pareigūno tik penki gerai išmanė savo veiklos sritį ir dar penki ar šeši pareigūnai šiek tiek ją išmanė[66]. Heatho vyriausybėje 1970 m. tik keturi paskirti pareigūnai (be dar keturių pareigūnų, turinčių tam tikrą pasirengimą) galėjo vadintis specialistais[67]. Daug kas galėtų teigti, kad Thatcher ir Majoras savo vyriausybėse skirstė postus atsižvelgdami ne į gerą reikalų išmanymą (išskyrus keletą įsidėmėtinų išimčių), o į ideologines pretendentų pažiūras. Po beveik dviejų dešimtmečių pertraukos, 1997 m., buvo išrinkta leiboristų vyriausybė. Nebuvo galima tikėtis, kad ji bus labai patyrusi politikos klausimais, nors kai kurie ministrai turėjo nevyriausybinio darbo patirties ir išmanė tas politikos sritis, už kurias jie tapo atsakingi, o kiti buvo šešėliniai ministrai.

Britanija, palyginti su kitomis valstybėmis, ne itin gali didžiuotis dalykinėmis savo ministrų žiniomis, tačiau svarstymai dėl kabineto postų skirstymo Jungtinėse Valstijose bei ministrų kabinetų pertvarkymai kitose šalyse parodo, kad politikos srities išmanymas toli gražu nėra būtina sąlyga norint gauti

postą kabinete[68]. Pavyzdžiui, Clintono kabinete buvo daug nusimanančių žmonių, tačiau kai kurie asmenys buvo paskirti aiškiai dėl politinių priežasčių. Tačiau gana akivaizdu, kad „klausimų tinklų", padedančių spręsti politikos problemas, atsiradimas sudaro galimybes vyriausybei pasitelkti bet kurio ideologinio atspalvio ekspertus. Šie žmonės gali neužimti aukščiausių vyriausybės postų, bet gali būti įtraukti į žemesnius ešelonus ir vadovauti politikos formavimui.

Neturintys dalykinio pasirengimo vykdomosios valdžios pareigūnai galėtų tinkamai vadovauti ministerijoms tik turėdami pakankamai daug laiko. Deja, daugelio ministrų gyvenimas būna „šuniškas"[69]. Antra vertus, šis vykdomosios valdžios trūkumas itin akivaizdus parlamentinėse valstybėse, pavyzdžiui, Britanijoje. Prancūzijoje ir Norvegijoje draudžiama ministrams būti parlamento nariais, ir tai smarkiai padėjo jų ministrams vadovauti savo ministerijoms, bet dažniausiai ministrai ir toliau būna aktyvūs parlamentarai[70]. Ir kitokių, negu Britanijos, parlamentinių sistemų normos, reglamentuojančios, kiek laiko išrinkti politikai privalo skirti darbui įstatymų leidžiamojoje valdžioje, gali smarkiai palengvinti jų darbo naštą. Net ir tose politinėse sistemose, kuriose politinės vykdomosios valdžios pareigūnai nėra įstatymų leidžiamosios valdžios nariai, jie yra politiniai veikėjai ir privalo švaistyti savo laiką viešiems pasirodymams, priiminėti suinteresuotų grupių atstovų delegacijas bei imtis kitos politinės veiklos, kuri atitraukia juos nuo svarbių politikos klausimų svarstymo. Todėl ministrui nėra lengva suprasti ir kontroliuoti visą darbo dieną dirbančius ir gana siauros specializacijos valstybės tarnautojus.

Tačiau ne vien laiko ir išankstinio mokymo stoka trukdo vykdomosios valdžios pareigūnams primesti išorinius politinius tikslus biurokratinei struktūrai. Kliūtis yra ir pernelyg mažas jų skaičius. Palyginti su daugumos administracinių organų dydžiu, politinių pareigūnų, paskirtų vadovauti organizacijoms, yra labai mažai, nors manoma, kad pareigūnams yra suteikta teisė kontroliuoti visą organizacijos veiklą. Žinoma, įvairiose politinėse sistemose šis skiriamų vadovauti asmenų skaičius būna įvairus: pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose ir Prancūzijoje politinių pareigūnų skiriama kur kas daugiau negu Jungtinėje Karalystėje ar kitose Westminsterio sistemose – ilgainiui daug vyriausybių skiria vis daugiau politinių pareigūnų[71]. Be to, kai kuriose politinėse sistemose, pavyzdžiui, Vokietijoje ir Austrijoje, aukščiausio rango valstybės tarnautojai yra partijų nariai, tad galima jais pasikliauti, kad jie parems atitinkamų ministrų programas. Vis dėlto atsidavusių žmonių skaičius bet kurioje ministerijoje nublanksta palyginti su nuolatiniu, visą darbo dieną dirbančių biurokratų skaičiumi.

Galų gale reikalavimas, kad valstybės tarnautojai nusilenktų savo politinių šeimininkų valiai ir iš tikrųjų vykdytų partinę programą, taip pat trukdo

efektyviai politinei kontrolei. Nors tik nedaugelis valstybės tarnautojų sistemingai sabotuoja ministro pradėtą programą ar netgi ją žlugdo, jie vis dėlto turi savo žinybinių ar ideologinių interesų, kurie gali trukdyti sklandžiam darbui[72]. Sprendžiant iš to, ką mes žinome apie žmogaus prigimtį ir elgesį organizacijose, nepanašu, kad valstybės tarnautojai, nepritariantys įgyvendinamai politikai ar iš tikrųjų neutralūs jos atžvilgiu, vykdys ją taip pat gyvai ir energingai kaip ir programą, kuri jiems patiktų. Be to, turint omenyje sunkumus, kurie būdingi daugelio ministrų darbui, valstybės tarnautojai gali kontroliuoti gana didelę ministro darbotvarkės dalį, todėl dažniausiai svarstoma tik nedaugelis programų, kurios iš tikrųjų priešiškos valstybinės tarnybos interesams. Valstybės tarnautojų galia kontroliuoti darbotvarkes ir jų bendra galia apskritai viešosios politikos procese išprovokavo poreikį turėti daugiau atsidavusių valstybės tarnautojų net tokiose šalyse kaip Jungtinė Karalystė, kuri nuo seno didžiuojasi palyginti nešališkais tarnautojais. Negana to, esant pereinamiesiems režimams, poreikis drastiškai keisti politiką daro valstybės tarnautojų ir jų ministrų santykius net dar įtemptesnius.

Administratorių polinkis vilkinti darbą arba bent jau uoliai nevykdyti programų sustiprėja svarstant labai politizuotus klausimus, susijusius tiek su konkrečia politika, tiek ir su visuomene apskritai. Pavyzdžiui, kai politinė sistema susiskaldžiusi pagal bendruomenes ir keičiasi kabineto politinės vadovybės sudėtis, dažnai prireikia pergrupuoti daugelį aukšto rango valstybės tarnautojų, kad abi pusės – valstybės tarnautojai ir politikai – galėtų efektyviau bendradarbiauti. Galima daryti bendresnę išvadą, kad valstybės tarnautojai mažai ką laimi artimai ir atvirai bendradarbiaudami su konkrečiais politikais. Daugelyje šalių (nors ir ne visose) politikai nedaro įtakos valstybės tarnautojų karjerai, ir faktiškai šiems pavojinga pernelyg susitapatinti su konkrečia politine partija ar politiku – ypač jei šie praranda postus.

Biurokratinių institucijų pobūdis

Nors nederėtų biurokratinių institucijų kaltinti (ar liaupsinti) už tai, kad išaugo viešasis sektorius, jos padarė tam tikrą įtaką, kad dalis renkamųjų institucijų galių būtų perduota pačiai biurokratijai. Mums nėra priimtinas toks visiškai ciniškas požiūris, jog įstaigoms rūpi tik didinti savo biudžetą, tačiau nesame naivuoliai ir nemanome, kad įstaigos stengiasi vykdyti vien tik pagal konstituciją bei įstatymus apibrėžtus joms uždavinius. Aišku, kad tiesa slypi kažkur viduryje. Be to, pastangos sukurti biurokratijos „imperinį dangoraižį" gali būti glaudžiai susijusios su įstaigos troškimu išlikti ir atlikti tas funkcijas, kurias ji laiko esminėmis aukštai visuomenės gyvenimo kokybei garantuoti. Taigi, nepaisant akivaizdžių Pentagono pastangų kartkartėmis padidinti karinį biudžetą savo poreikiams tenkinti, nesumeluosime

teigdami, kad Gynybos departamento pareigūnai nuoširdžiai tiki darą labai svarbią paslaugą visuomenei. Arba, kaip rašė Cleavesas apie Čilės biurokratiją:

> Užgaulūs komentarai apie biurokratijos polinkį stiprinti savo įtaką (pvz., kurti imperinį dangoraižį, didinti prestižą) tėra subjektyvūs vertinimai, tiek, kiek nėra patikrinti įstaigos poreikiai didinti savo galimybes tikslingai veikti.[74]

Kitaip kalbant, vieno asmens „imperinis dangoraižis" yra kito asmens ar net viešosios tarnybos poreikis išgyventi. Be to, pagal biurokratijos dominavimo formuojant politiką modelį įstaigos varžosi dėl šykščių išteklių – biudžeto – ir dėl politikos pasirinkimų kontrolės. Atrodytų, jog tokia konkurencija turėtų apriboti integruoto biurokratinio valdymo atsiradimo mastą, turint omenyje tai, kad biurokratija linkusi elgtis kaip grupė konkuruojančių verslininkų, o ne kaip darni politinė jėga. Tačiau taip pat galima teigti, kad biurokratijos dažniausiai ima konkuruoti tada, kai kyla pavojus jų esminiams interesams; jos retai varžosi dėl klausimų, kurie nėra labai svarbūs jų išlikimui ar pagrindinių uždavinių vykdymui[75]. Taip pat ir formuojant biudžetą, jos toli gražu nesiekia maksimumo ir tenkinasi pajamomis, garantuojančiomis organizacijos išlikimą, bet ne dominavimą tam tikros viešosios politikos srityje. Galbūt geriausia analogija būtų jėgų pusiausvyra tarptautinių reikalų srityje, kai visi veikėjai siekia saugumo per ribotą ar tylų bendradarbiavimą, o ne per atvirą konkurenciją.

Net jeigu biurokratija kaip visuma nesudaro vieningos politinės jėgos, ji vis dėlto dar yra grėsminga jėga atskirose įstaigose. Mes jau aptarėme nuolatinio personalo gebėjimą nustatyti jų tariamų politinių šeimininkų darbotvarkę. Tai tampa ypač svarbu, kai įstaiga turi ideologiją, susijusią su tikraisiais jos tikslais ir atitinkamomis šių tikslų įgyvendinimo priemonėmis. Biurokratija, galėdama kontroliuoti informaciją, teikti siūlymus politikos klausimais ir turėdama žinių apie tai, kas įmanoma įgyvendinti, iš tikrųjų gali daryti įtaką, o gal net nulemti įstaigos politiką. Tik itin gabus politikas sugeba pasipriešinti tokiai kontrolei savo vadovaujamoje įstaigoje.

Taigi mes matome, kad biurokratija, konkuruodama su savo tariamais šeimininkais, užima tvirtas pozicijas. Galėdama kontroliuoti informaciją, siūlyti politikos alternatyvas, turėdama specialių žinių ir ministerinę arba žinybinę ideologiją, kaip reikia tvarkyti reikalus, biurokratija gali kontroliuoti vadovaujančių politinių viršūnių priimamus sprendimus. Be to, konkurencija tarp institucijų, galinčių apriboti tokias biurokratijos galias, paprastai liečia tik nedaugelį klausimų, kuriuos sprendžiant susipina vienos ar daugiau

įstaigų interesai. Būdama svarbiausia savo veiklos srityje, kiekviena įstaiga gali dominuoti ar daryti įtaką savo politiniam šeimininkui.

VYRIAUDYBĖS AUGIMĄ STABDANČIOS TENDENCIJOS

Kad neatrodytų, jog šiuolaikinėje visuomenėje viskas sklandu, paminėsime keletą svarbių priešingų tendencijų, kurios sulaiko vyriausybės bei viešosios biurokratijos augimą. Galimas daiktas, kad paskutiniojo dešimtmečio įvykiai privers skaitytoją nustebti, kaip galima apginti požiūrį, jog vyriausybė tebėra stiprus veiksnys. Tačiau turime būti atsargūs, kad atskirtume politinių lyderių, be kitų, ir šių dienų lyderių, tokių kaip Clintonas, Blairas ir Schroederio, retoriką nuo to, ko jų vyriausybės iš tikrųjų siekė ir kokios jos tapo. Vargu ar kuriam nors ekonomiškai stiprios valstybės lyderiui buvo pavykę iš pagrindų pergrupuoti viešąjį sektorių ir pakeisti jo dydį – galbūt tik Naujoji Zelandija sugebėjo radikaliai pertvarkyti savo viešąjį sektorių[76], o Jungtinė Karalystė galbūt yra kitas pamatinių permainų atvejis. Realūs pokyčiai, žinoma, įvyko buvusiose komunistinėse šalyse ir kai kuriose trečiojo pasaulio šalyse, kur valstybė atsitraukė, bet dabar šioms šalims iškilo problema, kaip sukurti visiškai naujas valstybines struktūras ir valdymo procedūras.

1.6 lentelė. Privatizavimo pavyzdžiai

Jungtinė Karalystė	*Prancūzija*	*Japonija*
Britų dujos	St. Gobain	Nacionaliniai Japonijos geležinkeliai
Britų telekomas	Compaigne Générale d'Electricité	Japonijos telefonas ir telegrafas
Britų oro linijos	Crédit Commercial de France	Japonijos monopolinė korporacija
Viešasis transportas	Mutuelle Générale Française	
Britų nafta		
Nacionalinis krovinių gabenimas		

Vyriausybės atsitraukimas Rytų Europoje ir buvusioje Sovietų Sąjungoje atskleidžia reakcijos prieš vyriausybės ir biurokratijos galią ribas[77]. Daugelyje trečiojo pasaulio šalių vyriausybės atsitraukimą nulėmė ne tiek vidiniai politiniai procesai, kiek tokių tarptautinių organizacijų kaip Pasaulio Bankas ir Tarptautinis Valiutos Fondas atėjimas[78]. Tačiau ir čia valstybė nėra galutinai suardoma. Pasibaigus revoliucijoms, vėl kuriamos galingos viešosios institucijos, kurios padėtų pertvarkyti netinkamą ekonomikos bazę ir spręstų išsilaisvinusių visuomenių valdymo problemas.

Vis dėlto viešasis sektorius daugumoje demokratinių šalių buvo plačiai privatizuojamas[79]. Šio privatizavimo ypatumas tas, kad paslaugos, kurios anksčiau buvo viešosios, dabar tapo privačios, tad piliečiai privalo mokėti už jas jau ne kaip mokesčių mokėtojai, o kaip vartotojai. Kadangi daugelis privatizuotų įmonių yra monopolijos, potencialiai galinčios lupikauti, iškilo poreikis įvesti valstybinį jų reguliavimą. Dabar vyriausybė dalyvauja tuose pačiuose ekonomikos sektoriuose, bet jau ne kaip tiesioginė prekių ir paslaugų tiekėja, o kaip jų reguliuotoja.

Smarkiai pasikeitė ir piliečių požiūris į savo vyriausybę. Akivaizdus faktas yra „negatyvi mokesčių mokėtojų reakcija" ir su ja siejamas daugelio konservatyvių politinių partijų stiprėjimas, kuris prasidėjo aštuntojo dešimtmečio pabaigoje ir tęsiasi iki šiol. Šį reiškinį patvirtino tokie įvykiai kaip „Trylikos siūlymų" priėmimas Kalifornijoje. Buvo siekiama apriboti nuosavybės mokestį, o vėliau priimti daugybę kitų panašių mokesčius mažinančių aktų valstijos ir vietos valdžios lygiais. Šį reiškinį patvirtino ir Margaret Thatcher, Ronaldo Reagano, George'o Busho, Briano Mulroney'o ir buržuazinių partijų Švedijoje pergalės rinkimuose (1976–1982, 1991–1994). Tai, kad sustiprėjo prieš mokesčius protestuojančios politinės partijos, tokios kaip Pažangos partijos Danijoje bei Norvegijoje ir „Naujoji demokratija" Švedijoje, parodo politinę galią tų grupių, kurios siekia bent iš dalies suardyti šiuolaikinės gerovės valstybės struktūrą. Galima tik spėlioti, ar šios reakcijos yra nukreiptos apskritai prieš vyriausybę, ar tik prieš tam tikrus apmokestinimo ir išlaidų aspektus. Pasak Wilensky'o, Hibbso ir Madseno, gyventojai balsuodami, ko gero, protestuoja ne prieš mokesčius apskritai, o prieš matomus tiesioginius mokesčius[80]. Tačiau kad ir kokie būtų motyvai, politinės grupės, kurios dar prieš dešimtmetį ar anksčiau būtų svarsčiusios naujas viešąsias programas ar jau esamų programų plėtros galimybes, dabar vis dažniau manipuliuoja tokiais žodžiais kaip „apkarpymas", „privatizavimas" ir „reguliavimo panaikinimas".

Piliečiai, kurie, vadovaudamiesi savo interesais balsuoja už politines partijas, pasisakančias už mokesčių mažinimą, dažnai imasi dar konkretesnių veiksmų. Sunku atsakyti į klausimą, koks yra tikslus asmenų, vengiančių mokėti mokesčius, skaičius, tačiau visuotinai pripažįstama, kad jų tikrai smarkiai pagausėjo. Teisėtų valdžios pretenzijų į jai priklausančius pinigus neigimą galima traktuoti kaip bendrą daugelio valdžios keliamų visuomenei reikalavimų nepripažinimą. Akivaizdu, jog vengti mokėti mokesčius daugiau skatina politinės priežastys, o ne tai, kad mokesčiai realiai ekonomiškai „kandžioja", slegia (potencialius) mokesčių mokėtojus[81]. Tai kažkas panašaus į revoliuciją prieš valdžią, nors kol kas ji nekruvina ir labai rami.

Su šiais elgesio pasikeitimais susijęs ir požiūrių keitimasis. Iš 1.7 ir 1.8 lentelių matyti, kad piliečių parama vyriausybei, o ypač viešajai biurokratijai, smarkiai susilpnėjo. Aštuntajame ir devintajame dešimtmečiais prieš viešąsias išlaidas sutartinai pasisakė dauguma gyventojų tų šalių, apie kurias turime duomenų. Ši dauguma ypač stipri Jungtinėse Valstijose, tačiau pažymėtina ir tai, kad vienos iš pažangiausių gerovės valstybių – Švedijos – piliečiai taip pat vis labiau abejoja išlaidų ir mokesčių didinimu. Pagal kitus duomenis (žr. 1.8 lentelę) per dešimtmetį (1980—1990) Švedijos gyventojų dalis, nepritarianti išlaidų viešajam sektoriui apkarpymams, sumažėjo beveik per pusę.

Tačiau atrodo, kad neigiama piliečių reakcija į didelę valdžią ima keistis, nes respondentai pastebėjo kai kuriuos neigiamus viešojo sektoriaus sumažinimo padarinius. Ir vėl tai pasireiškė tiek politiniu elgesiu, tiek ir nuostatomis. Praėjusio dešimtmečio pabaigoje kairiosios politinės partijos grįžo į valdžią beveik visose Europos šalyse, taip pat Jungtinėse Valstijose ir Kanadoje. Šios partijos galbūt nėra taip pasirengusios didinti mokesčius ir leisti piningus kaip anksčiau, tačiau jos teigiamiau žiūri į valdžios vaidmenį negu partijos, kurias jos pakeitė. Panašiai visuomenės apklausos rodo šiek tiek teigiamesnį požiūrį į valdžios vaidmenį negu devintajame dešimtmetyje, ir visuomenė mano, kad viešasis sektorius gali būti toks pat svarbus garantuojant gerą gyvenimą kaip ir rinka.

Be to, svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad dauguma, nusistačiusi prieš „didelę valdžią", dažnai išnyksta, kai aptariamos konkrečios viešųjų išlaidų kategorijos. Iš lentelės 1.9 matyti, kad paklausus piliečių, kuriai viešajai programai išleidžiama per daug pinigų ir ją būtų galima apkarpyti, labai mažai kas pasisako už išlaidų mažinimą. Daugeliu atvejų dauguma, netgi didžioji dauguma gyventojų mano, kad būtina *didinti* išlaidas konkrečioms viešosioms paslaugoms, ypač sveikatos apsaugai, švietimui ir pagyvenusiems žmonėms teikiamoms paslaugoms[82]. Dar viena apklausa (1.10 lentelė), atlikta devintojo dešimtmečio pabaigoje, parodė, kad dauguma gyventojų pasisako už išlaidų didinimą pusei čia minimų programų. Klausimai lietė daugelį mažiau populiarių programų (humanitariniai mokslai, krašto apsauga) ir jie nebuvo užduodami tokių šalių kaip Olandija ar Skandinavijos valstybės piliečiams, kur viešosios išlaidos ypač didelės. Vis dėlto yra pagrindo manyti, kad visuomenė vertina viešąjį sektorių subtiliau, negu dažnai manoma.

Tačiau svarbu atkreipti dėmesį ir į tai, jog kai kurios permainos, įvykusios šiuolaikiniame viešajame sektoriuje yra daugiau kosmetinės, o ne realios. Kai kurios permainos – tai nepopuliarių ir pernelyg brangių priemonių iškeitimas į mažiau pastebimas ir tik iš pažiūros pigesnes priemones. Reguliuojant tik ką privatizuotos elektros energijos tiekimo kompanijos kainas, galima užkrauti

1.7 lentelė. Piliečiai vertina vyriausybę (%)

	1966	*1967*	*1968*	*1969*	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1984*	*1988*	*1990*
Jungtinės Valstijos																				
Piliečiai, sutinkantys, kad „valdžia švaisto mokesčių mokėtojų pinigus"	61		61		70		67		76		76		80		80		68	66	64	68
Piliečiai, sutinkantys, kad „pajamų mokesčiai yra per dideli"	52	58		66				64	69	72	73	69	70		74	72		64	57	61
Pasitikėjimo vykdomosios valdžios lyderiais procentas	41					23		18	28	13	11	23	14		22	26	35	19	17	24
Jungtinė Karalystė																				
Piliečiai, pritariantys dabartiniam išlaidų lygiui, bet nepritariantys didesnėms išlaidoms					51			47					47				26	17	12	10

Šaltiniai: Douglas A. Hibbs and Henrik Jens Madsen, „Public Reactions to the Growth of Taxation and Government Expenditure," *World Politics*, 33 (1981), 413-35; „Opinion Roundup," *Public Opinion, 1* (July/August, 1978): 30-31; E. H. Hastings and P. K. Hastings, eds, *Index to International Public Opinion* (Westport, CT: Greenwood, annual); George F. Gallup, *International Gallup Polls* (Wilmington, DE: Scholarly Resources, annual).

išlaidas privačiam sektoriui, tačiau nebūtų matyti šito poveikio tos pačios elektros kompanijos biudžetui, jei ji būtų likusi viešajame sektoriuje. Dažniausiai būna taip, jog valdžia negali visiškai pasitraukti iš kurios nors politikos srities, tačiau tada ji privalo rasti naujų ir naujoviškų būdų, kaip įgyvendinti viešuosius tikslus atkreipiant kuo mažiau visuomenės dėmesio ir kuo pigiau.

1.8 lentelė. Požiūris į viešąjį sektorių Švedijoje 1982–1996 metais (%)

	Piliečiai, pritariantys viešojo sektoriaus mažinimui	*Piliečiai, nepritariantys viešojo sektoriaus apkarpymams*	*Neturi nuomonės*
1982	38	45	17
1985	42	42	16
1988	40	33	27
1990	56	18	26
1991	50	23	27
1992	41	34	25
1993	32	43	25
1994	35	38	27
1995	29	45	26
1996	23	49	28

Šaltinis: SOM Institute, *Trends in Swedish Public Opinion* (Goteborg: SOM Institute, University of Goteborg).

REZIUMĖ

Šis skyrius – tai įvadas to, ką toliau kalbėsime šioje knygoje. Čia pabrėžiamas vienas labai svarbus aplinkos, kurioje funkcionuoja šių laikų viešasis administravimas, aspektas. Esmė ta, kad valdžia dvidešimtojo amžiaus gale smarkiai padidėjo, o tai labai apsunkino viešųjų administratorių darbą. Pirmiausia šiuolaikinės valdžios mastas toks, kad jiems tenka dirbti didelėse organizacijose, susaistytose sudėtingais tarpusavio saitais su kitomis viešosiomis ir privačiomis organizacijomis. Net maža vietinė valdžia dabar reikalinga kvalifikuotos vadybos, kad dirbtų efektyviau. Įstatymų leidėjai susiduria su begale problemų, kurias išspręsti gali tik kompetentingi ir įgudę specialistai. Kita iškylanti problema – tai riboti ištekliai: pavyzdžiui, pinigų ir „politinės erdvės", būtinos naujoms politikos kryptims formuotis, stoka[84]. Administratoriams nepavyksta išvengti konfliktų su kitomis organizacijomis, kurių kiekviena siekia nugriebti savo kąsnį. Kadangi ištekliai riboti, stiprėja konfliktai tarp viešųjų organizacijų dėl išteklių panaudojimo. Net jeigu administratorius linkęs bendradarbiauti, jam iškils didelių koordinavimo problemų, kurioms įveikti prireiks daug įgūdžių ir pastangų[85].

1.9 lentelė. Piliečių požiūris į viešąsias išlaidas

	1968	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*	*1987*	*1989*	*1991*
Jungtinės Valstijos																	
Vyriausybė skiria per daug lėšų:																	
a) pagalbai užsienio šalims		70	76	73	75	66	67		71	72		74			72	72	76
b) gerovei		51	42	43	60	60	58		60	48				22	46	44	40
c) gynybai		38	31	31	27	23	22			15	20	32	37	46	42	41	28
d) pagalbai juodaodžiams		22	21	24	25	25	25				20				16	22	19
e) miestų plėtrai		12	11	12	20	19	19		19		19				28	23	22
f) švietimui		9	9	11	9	10	11		9	8	5	5		5	6	4	3
g) sveikatos apsaugai		5	5	5	5	5	7		7		6			4	4	4	4
Jungtinė Karalystė																	
Vyriausybė skiria per daug lėšų:																	
a) gynybai	37				21				24		27			22		56	45
b) sveikatos apsaugai	21				12				4		4			2		1	1
c) švietimui	18				15				3		6					7	2
d) kelių priežiūrai	8				23				8		6			9		7	12
e) senatvės pensijoms	2				3				1		1			1			1

Šaltiniai: „Opinion Roundup," *Public Opinion,* 1 (July/August, 1978): 32; „Opinion Roundup," *Public Opinion,* 6 (April/May, 1983): 27; E. H. Hastings and P. K. Hastings, eds, *Index to International Public Opinion,* 1982-83 (Westport, CT: Greenwood, 1984); *Public Opinion* 9 (April/May, 1986): 29; *Gallup Monthly Report* (Wilmington, DE: Scholarly Resources, monthly).

Galų gale piliečiai, kurių budrumas pastaruoju metu labai sustiprėjo, akylai stebi valdžios apskritai, o ypač viešosios biurokratijos darbą. Dauguma viešųjų administratorių sąmoningai nevengia atsakomybės už savo poelgius, tačiau pernelyg didelis visuomenės dėmesys juos kausto. Be to, net ir visuomenėse, kur valstybės tarnautojo profesija gerbiama, biurokratija vis dažniau laikoma negatyviu valstybės blogybių simboliu. Šis neigiamas įvaizdis negali padėti, jis pakerta valstybės tarnautojų dvasią. Šis moralės smukimas savo ruožtu taip trukdo administratorių personalo formavimui ir jo išlaikymui, kad taip dažnai kritikuojama prasta viešoji biurokratija tampa išsipildančia pranašyste.

1.10 lentelė. Respondentų, norinčių „daug didesnių" ar „didesnių" viešųjų išlaidų paslaugoms, procentas (1987)

	Britanija	*JAV*	*Australija*	*Vakarų Vokietija*	*Austrija*	*Italija*	*Vidurkis*
Sveikatos apsauga	88	60	62	52	62	81	67
Pensijos	75	44	55	46	50	76	58
Švietimas	75	66	64	40	38	63	58
Bedarbių pašalpos	41	25	13	35	16	57	28
Teisėtvarka	40	51	67	30	23	48	45
Aplinkosauga	37	43	32	83	74	61	55
Gynyba	17	20	46	6	13	12	19
Kultūra ir humanitariniai mokslai	10	16	10	14	12	33	16

Šaltinis: Peter Taylor-Gooby, „The Role of the State," in R. Jowell, S. Witherspoon and L. Brook, eds, *British Social Attitudes: Special International Report* (Aldershot: Gower, 1989).

IŠNAŠOS

1. P. Gould. *The Unfinished Revolution: How the Modernisers Saved the Labour Party* (London: Little, Brown, 1998).
2. Tai pasakytina ir apie Skandinavijos šalis. Žr. J. G. Christensen, „The Scandinavian Welfare State: Institutions of Growth, Governance and Reform, *Scandinavian Political Studies, 20, 367–386; 1998.*
3. Brian W. Hogwood, „Developments in Regulatory Agencies in Britain", *International Review of Administrative Sciences,* 56 (1990), 595-612.
4. L. J. Sharpe, *Meso-Governments in Europe* (London: Sage, 1993).

5. Apžvalgą žr.: Patrick D. Larkey, Chandler Stolp and M. Winer, „Theorizing About the Growth of Government," *Journal of Public Policy*, 1, 157–220; 1980.
6. B. Guy Peters and Martin O. Heisler, „Thinking About Public Sector Growth," in Charles L. Taylor, ed., *Why Government Grows: Measuring Public Sector Size* (Beverly Hills: Sage, 1983).
7. Prieš pasikeičiant sistemoms, valdžia buvo finansuojama iš nedidelių mokesčių, tačiau jos pajamų pagrindą sudarė milžiniško valstybinio sektoriaus prekybos įplaukos. Žr. M. A. Newcity, *Taxation in the Soviet Union (Nead York: Praeger, 1986).*
8. Joseph S. Nye, Philip D. Zelikow and David C. King, *Why People Don't Trust Government* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997).
9. Christopher Howard, *The Hidden Welfare State* (Princeton, N. J: Princeton University Press, 1997).
10. Brian W. Hogwood, *Trends in British Public Policy* (Buckingham: Open University Press, 1992), pp. 64–69.
11. B. Guy Peters, *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective* (Oxford: Basil Blackwell, 1992), pp. 193–208. Taip iš dalies yra todėl, kad juo nominaliai didesni mokesčiai, tuo vertingesni gali būti bet kokia mokesčių nuolaida.
12. Žr. Aaron Wildavsky, „Keeping Kosher: The Epistemology of Tax Expenditures," *Journal of Public Policy*, 5, 1985, pp. 413–431.
13. Žr. Stanton, „Government Loans", in L. Salamon, ed., *Handbook of Policy Instruments* (New York: Oxford University Press).
14. Christopher Hood and Gunnar Folke Schuppert, *Delivering Public Services in Western Europe: Sharing Western European Experience of Para-Government Organizations* (London: Sage, 1988).
15. Christopher D. Foster and Francis J. Plowden. *The State Under Stress* (Buckingham: Open University Press).
16. Kenijos valdžia išleidžia daugiau pinigų, palyginti su bendruoju nacionaliniu produktu, negu Šveicarijos valdžia.
17. Kita vertus, valstybė buvo lemtingas veiksnys ekonominei „mažųjų tigrų" plėtrai Azijoje, taip pat Singapūre. Tačiau valstybė veikė daugiau kaip rėmėja, negu mokesčių rinkėja ar leidėja. Žr. Peter B. Evans, *Emebedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995).
18. Gabriel Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown, 1967), pp. 195–196.
19. S. Adjibolosoo, *Rethinking Development Theory and Policy: A Human Factor Critique* (Westport, CT: Praeger, 1999).

20. Taip iš dalies įvyko todėl, kad tais metais ekonomika augo palyginti lėčiau negu daugeliu kitų laikotarpių, todėl daliklis nelabai padidėjo.

21. Naujosios socialdemokratijos krypties lyderiai buvo susirinkę Florencijoje, kad jų požiūrio į valdymą ir lobizmą pranašumus paskelbtų esant „Trečiuoju keliu". Žr. Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1998).

22. Šias gėrybes, vadinamas „naująja nuosavybe", sukūrė gerovės valstybė. Žr. Charles A. Reich, „The New Property," *Yale Law Review*, 73, 1964, p. 733.

23. Richard E. Wagner, *Charging for Government: User Charges and Earmarked Taxes* (New York: Routledge, 1991).

24. Adolph Wagner, *Finanzwissenschaft*, 3rd ed. (Leipzig: C. F. Winter, 1890).

25. Bernard P. Herber, *Modern Public Finance*, 3rd ed. (Homewood, IL: Dorsey, 1975), pp. 366–373; William D. Berry and David Lowery, *Understanding United States Government Growth* (New York: Praeger, 1987).

26. Alan T. Peacock and Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (Princeton: Princeton University Press, 1961).

27. Net ir stichinės nelaimės gali išryškinti poreikį turėti efektyvią valdžią ir šitaip padidinti visuomenės tolerantiškumą renkamoms įplaukoms į valstybės iždą.

28. Žr. A. G. Cuzan, „Political Profit: Taxing and Spending in the Hierarchical State," *American Journal of Economics and Sociology*, 40, 1981, pp. 265–275.

29. Mokesčių mokėtojų organizacijos sėkmingai veikė valstybės ir vietos mastu Jungtinėse Valstijose, o Pažangos partijos Danijoje ir Norvegijoje (kaip ir Naujosios demokratijos partija Švedijoje) pasiekė reikšmingų laimėjimų kovodamos už valstybės išlaidų mažinimą.

30. William J. Baumol, „The Macroeconomics of Unbalanced Growth: Anatomy of Urban Crisis," *American Economic Review*, 57, 1967, pp. 414–426.

31. H. M. Treasury, *Public Expenditure White Paper: Handbook on Methodology* (London: HMSO). Šis skaičius šiek tiek sumažėjo mažinant valstybės darbuotojų skaičių, tačiau, kita vertus, daugelio valstybinių įmonių, kurios buvo pasirengusios didinti našumą, privatizavimas šį skaičių padidino.

32. Žr. Christopher Hood, Desmond S. King and B. Guy Peters, *Understanding Changes in Public Employment*. Straipsnis pateiktas: Joint Workshops of European Consortium of Political Research, Bern, Switzerland, April, 1997.

33. John J. Dilulio, *Deregulating Government* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1994).

34. James Q. Wilson, *The Politics of Regulation* (New York: Basic Books, 1980). Wilsonas teigė, kad politikos pobūdį galima paaiškinti išlaidų ir pelno koncentravimu bei išsklaidymu.

35. Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism,* 2nd ed. (New York: W. W. Norton, 1979).
36. Garrett Hardin and John Baden, eds, *Managing the Commons* (San Francisco: W. H. Freeman, 1977); Elinor Ostrom, *Governing the Commons* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
37. Lawrence S. Rothenberg, *Linking Citizens to Government: Interest Group Politics at Common Cause* (New York: Cambridge University Press, 1992).
38. Ruud Koopmans, *Democracy From Below* (Boulder, CO: Westview Press, 1996).
39. Christian Stoffaes, *Services Publics Comparees en Europe* (Paris: La documentation française, 1997).
40. *op. cit.*
41. William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine/Atherton, 1971).
42. Visai nenuostabu, kad kai kurios dešiniosios vyriausybės pamėgino šį pasiūlymą įgyvendinti sudarydamos vienodas konkuravimo sąlygas valstybinėms, privačioms ir pusiau privačioms organizacijoms.
43. André Blais and Stéphane Dion, *The Budget-Maximizing Bureaucrat* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1990).
44. Žr. Alan T. Peacock, „X-Inefficiency: Informational and Institutional Constraints," in H. Hanusch, ed., *The Anatomy of Government Deficiencies* (Berlin: Springer, 1983).
45. Žr. 8 skyrių.
46. B. Guy Peters, „The European Bureaucrat; The Applicability of Bureaucracy and Representative Government to Non-American Settings" in Blais and Dion, *The Budget-Maximizing Bureaucrat, op. cit.*
47. Christopher Hood, Meg Huby, and Andrew Dunsire, „Bureaucrats and Budgeting Benefits: How Do British Central Departments Measure Up?", *Journal of Public Policy*, 4, 1984, pp. 163–79; Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice* (New York: Prentice-Hall, 1991).
48. Patrick Dunleavy, „Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconsidering an Instrumental Model", *British Journal of Political Science,* 15, 1985, 299–328.
49. Brian W. Hogwood, D. Judge and M. McVicar (2000) „Agencies and Accountability", in R. A. W. Rhodes, ed. *Transforming British Government, Vol. 1: Changing Institutions* (Basingstoke: Macmillan).
50. Moske Maor, „The Paradox of Managerialism", *Public Administration Review,* 59, 1999, 5–18.

51. Samuel Krislov, *Representative Bureaucracy* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1974) pp. 40–41.
52. B. Guy Peters „Bureaucracy and Public Policy," in Douglas E. Ashford, ed., *History and Context in Public Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).
53. Žr.: Cornelius Kerwin, *Rulemaking*, 2nd edn (Washinton, DC: CQ Press, 1999); R. Baldwin, *Rules and Government* (Oxford: Oxford University Press, 1994).
54. Šis požiūris paplitęs „euroskeptiškose šalyse, tokiose kaip Jungtinė Karalystė ir Danija.
55. Richard Rose, „On the Priorities of Government", *European Journal of Political Research*, 4, 1976, pp. 247–289.
56. Įstaigų, atliekančių valdžiai būdingas funkcijas, gausėjimą lėmė tiek didėjantis poreikis tvarkyti vidaus federalinius klausimus bei kitas regionines politines problemas, tiek ir tam tikri didėjantys poreikiai tvarkyti tarptautinius reikalus, tarp jų – ir kai kuriais atvejais santykius su Europos Bendrija.
57. Tai ypač būdinga buvusioms komunistinėms šalims, kurios pradėjo privatizuoti valstybines įmones, tačiau valstybė toliau daro reikšmingą įtaką jų ekonomikai.
58. Žr. R. H. Coase, *The Firm, the Market and the Law* (Chicago: University of Chicago Press, 1988).
59. Anthony Barker and B. Guy Peters, *The Politics of Expert Advice* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993).
60. Žr. Brian W. Hogwood, *Trends in British Public Policy* (Buckingham: Open University Press, 1992), pp. 156–59. Patvirtintų aktų skaičius yra ekstrapoliuotas iš Burtono ir Drewry darbų. Po to, kai leiboristai 1997 m. grįžo į valdžią, pakilo įstatymų leidžiamosios veiklos – ir nepaprastai reikšmingos veiklos – šuoras.
61. *Op. cit.*
62. Didžiulė šio įprasto reiškinio išimtis tokia Europos šalis kaip Vokietija, kur įstatymų leidybos organuose dirba daug valstybės tarnautojų, palikusių savo biurokratinius postus. Šie valstybės tarnautojai dažnai turi teisinį išsilavinimą, tačiau daugelis jų vadovaujasi didele savo patirtimi, įgyta dirbant techninį darbą.
63. Sanford F. Schram, *After Welfare: The Culture of Postindustrial Social Policy* (New York: New York University Press, 2000).
64. Morris P. Fiorina, *Congress: The Keystone of the Washington Establishment*, rev. edn (New Haven: Yale University Press, 1987).

65. Richard Rose, *The Problem of Party Government* (London: Macmillan, 1974); Francis G. Castles and Rudolf Wildenmann, eds, *Visions and Realities of Party Government* (Berlin: de Gruyter, 1986).

66. Bruce Headey, *British Cabinet Ministers* (London: Allen and Unwin, 1974), pp. 83–109.

67. *Ten pat.*

68. Minčių apie ministrų įdarbinimo variantus rasite Jean Blondel, „Ministerial Careers and the Nature of Parliamentary Government: The Cases of Austria and Belgium," *European Journal of Political Research*, 16, 1988, pp. 51–71.

69. Edwin Marples, „A Dog's Life at the Ministry," in Richard Rose, ed., *Policy-making in Britain* (London: Macmillan, 1969), pp. 129–131.

70. B. Guy Peters, *European Politics Reconsidered* (New York: Holmes and Meier, 1991), pp. 66–69.

71. Paul C. Light, *Thickening Government* (Washington, DC: The Brookings Institucion, 1996).

72. John Brehm and Scott Gates, *Working, Shirking and Sabotage* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999).

73. *ibid.*

74. Peter S. Cleaves, *Bureaucratic Politics and Administration in Chile* (Berkeley, CA: University of California Press, 1974), pp. 310–311.

75. Anthony Dawns, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967).

76. Jonathan Boston *et al., Reshaping the State: New Zeland's Bureaucratic Revolution* (Auckland: Oxford University Press, 1991).

77. Klaus König, „The Transformation of a 'Real-Socialist' Administrative System into a Conventional West European System," *International Review of Administrative Sciences*, 58, 1992, pp. 147–162.

78. Joan M. Nelson, *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

79. Įdomią privatizacijos analizę žr. įvade: L. Parotti and Vincent Wright, *Privatization* (Cheltenham: Edward Elgar, 1999).

80. Harold Wilensky, *The „New Corporatism," Centralization and the Welfare State* (Beverly Hills, CA: Sage, 1976); Douglas Hibbs and H. J. Madsen, „Public Reactions to Growth of Taxation and Government Expenditure," *World Politics*, 33, 1981, pp. 413–435.

81. O. Listhaug and Arthur H. Miller, „Public Support for Tax Evasion: Self-Interest or Symbolic Politics," *European Journal of Political Research*, 13, 1985, pp. 265–282.

82. Žr. Peter Taylor-Gooby, „The Role of the State," in R. Jowell, S. Witherspoon and L. Brock, eds, *British Social Attitudes: Special International Report* (Aldershot: Gower, 1989).

83. Žr. Lester M. Salamon, ed., *Handbook of Policy Instruments* (New York: Oxford University Press, 2001).

84. Brian W. Hogwood and B. Guy Peters, *Policy Dynamics* (Brighton: Wheatsheaf, 1983).

85. Eugene Bardach, *Getting Agencies to Work Together* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1999).

Antras skyrius

POLITINĖ KULTŪRA IR VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS

Piliečiai savo vyriausybių ir valstybės pareigūnų elgesio neinterpretuoja tuštumoje. Iš tikrųjų visuomenė puikiai supranta, kas yra geras valdymas ir kas yra tinkamas administravimas. Šis geros valdžios „vaizdinys" sudarytas iš visumos sudėtingų kognityvinių bei vertinamųjų struktūrų, kurios daugmaž bendros visiems visuomenės nariams nors tikrai daugelis šalių yra smarkiai suskaidytos labai skirtingų politikos ir viešojo administravimo idėjų. Šias bendras psichologines nuostatas vadiname *politine kultūra*[1].

Nors ši bendra kultūra kartais tiesiogiai perduodama vaikams per pilietiškumo pamokas bei patriotinį ugdymą, ji dažniausiai įgyjama apskritai mokantis gyventi visuomenėje. Taigi kaip vaikas mokosi vyraujančių normų, susijusių su ekonominiu elgesiu, socialiniu bendravimu bei elgesio prie stalo papročių, taip jis išmoksta suprasti ir vertinti politiką bei valdžią. Šis politinių vertybių ir politinės kultūros mokymosi procesas vadinamas *politine socializacija*[2].

Mes jau išsiaiškinome, kad socialinė ir ekonominė šalies sistemos nustato vyriausybės, o konkrečiau, viešosios administracijos veiklos apribojimus. Politinė kultūra taip pat svarbi nustatant apribojimus, nors šie nėra tokie aiškūs kaip ekonominių sąlygų nulemti apribojimai. Apibrėždama, kokia valdžia yra gera, o kokia – bloga, kultūra faktiškai gali vienus veiksmus įteisinti, o kitus uždrausti. Vienas šių nerašytų įstatymų komponentų yra politikos turinys; vyriausybės, kad būtų laikomos tinkamomis, privalo daryti vienus dalykus ir vengti kitų.

Kitas veikimo apribojimų elementas yra stilius; vyriausybės privalo atlikti savo pareigas tam tikrais būdais. Pavyzdžiui, nors dabar piliečiai tikisi, kad vyriausybės šiek tiek kontroliuos ekonomiką, vieni tos kontrolės būdai (reguliavimas) tapo priimtinesni negu kiti (valstybės nuosavybė). Viešajam administravimui nepaprastai svarbu, kaip viešieji tarnautojai bendrauja su visuomene ir įdiegia savo sprendimus; viena iš dažniausių viešojo sektoriaus reformų buvo mėginimai sukurti labiau į klientą orientuotą valdymą; stiliaus klausimai gali būti ypač svarbūs viešajam administravimui; abu elementai lemiamai svarbūs sėkmingam valdymui.

Nors šie kultūriniai elgesio apribojimai atrodo abstraktūs bei migloti, vyriausybės gali pažeisti vyraujančias politines normas tik savo rizika. Svarbus kiekvienas politinės kultūros elementas, kad ir koks archajiškas ar nykstantis jis būtų[3]. Tačiau tai nereiškia, kad visuomenės kultūrinės vertybės nesikeičia. Kultūra visą laiką keičiasi ir nuolat daro įtaką viešajai politikai, šitaip vis iš naujo apibrėždama vyriausybės vaidmenį[4]. Pavyzdžiui, dabartiniu metu vyriausybėms suteikta veikimo laisvė būtų neįsivaizduojama laikotarpiu iki tol, kol du pasauliniai karai, didelė ekonominė depresija ir šaltasis

karas fundamentaliai pakeitė paplitusias valdžios vaidmens sampratas. Ši laisvė taip pat padidėjo ir dėl to, kad priimtos programos krizėms įveikti buvo palyginti sėkmingos. Tačiau devintajame dešimtmetyje dominuojanti kultūra daugumoje pramoninių demokratijų vėl pasikeitė ir buvo pabrėžiamos tiek valdžios kišimosi ribos, tiek ir jo sėkmės. Tai būdinga net Skandinavijos šalims su jų smarkaus valstybės kišimosi į ekonomiką ir visuomenę istorija[5]. Vis dėlto tuo pat metu, kai siaurėjo priimtinos kompetencijos ribos ekonominėje ir socialinėje srityse, tokios pamatinės demokratinės politinės sistemos vertybės kaip laisvė, lygybė ir dalyvavimas taip pat buvo svarbios ar netgi tapo dar reikšmingesnės piliečiams. Panašiai, žlugus komunistiniams režimams Rytų Europos valstybėse, radikaliai pasikeitė ir jų vyriausybių funkcijos, o kai kurios Centrinės ir Pietų Amerikos šalių vyriausybės taip pat smarkiai sumažino savo veiklos užmojus pasibaigus autoritariniam valdymui ir pradėjus plataus masto privatizaciją[6].

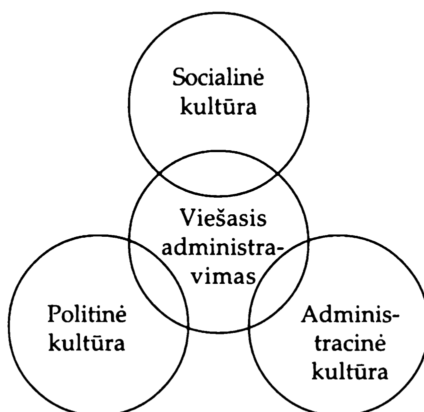
Kai kurie lyginamosios politikos atstovai, mėgindami atskleisti šalių panašumus ir skirtumus, kartais politinę kultūrą traktuodavo kaip šalutinę pagalbinę sąvoką. Tai reiškia, kad, neradus jokių kitų tinkamų reiškinių paaiškinimų, jo priežastimi tampa politinė kultūra[7]. Nors šis redukcionistinis tyrinėjimo stilius galbūt buvo pernelyg paplitęs, atgijo ir domėjimasis kultūrinių kintamųjų aiškinamosiomis galimybėmis. Pavyzdžiui, „politikos stiliaus" sąvoka buvo sėkmingai taikoma apibūdinant nacionalinius politikos formavimo proceso skirtumus[8]. Buvo įrodinėjama, kad tautos „mitai" taip pat daro didelį poveikį valdžios elgesiui[9], o politikos sritims ir ištisoms šalims būdingi kultūriniai savitumai, darantys įtaką politiniams pasirinkimams[10]. Politinės kultūros sąvoką sunku išskirti ir tiksliai įvertinti, tačiau taip pat sunku ją ignoruoti ar atmesti kaip bevertę aiškinantis viešąją politiką ir valdymą.

Baigiamojoje šio skyriaus dalyje nagrinėsime, kokią įtaką daro politinė kultūra viešojo administravimo sistemos pobūdžiui. Mūsų pateikiami palyginimai yra dvejopi: 1) lyginamos politinės sistemos parodant tuos įvairių šalių administravimo skirtumus, kuriuos galbūt sąlygoja tų šalių kultūros skirtumai; 2) lyginama, kaip ilgainiui keičiasi pačios šios sistemos. Pastarosios permainos dažnai nepakankamai įvertinamos, tačiau radikalūs Rytų Europos valstybių, buvusios Sovietų Sąjungos, Lotynų Amerikos ir Pietų Afrikos (minime tik ryškiausius pavyzdžius) valdymo pokyčiai rodo, kad politinių sistemų kultūriniai pokyčiai ilgainiui tampa lemtingais elementais šių dienų administratorių elgesio sampratai. Be to, viešojo administravimo pobūdį lemia ne vien politinės santvarkos pasikeitimas. Jis taip pat kinta veikiamas besikeičiančių vertybių, technologijų bei žmonių lūkesčių. Iš tiesų skirsime visą skyrių viešojo administravimo reformai ir aptarsime, kaip mėginama prisitaikyti prie

rinkos pokyčių numatant, ką turėtų daryti biurokratija ir kaip šie uždaviniai turėtų būti įgyvendinami.

ADMINISTRACINĖ KULTŪRA

Kad geriau suprastume viešąjį administravimą, galime įsivaizduoti kultūrą esant trijų skirtingų lygių: tai socialinė, politinė ir administracinė. Konceptualus šių trijų lygių ryšys pavaizduotas 2.1 schemoje. Atkreipkite dėmesį į tai, kad visų trijų lygių kultūra (socialinė, politinė ir administracinė) daro įtaką viešųjų administratorių elgesiui. Pačios bendriausios visuomenės vertybinės orientacijos veikia tiek asmenų, dirbančių oficialiose organizacijose, elgesį, tiek ir šių organizacijų sudarymo ir jų valdymo būdus. Politinė kultūra taip pat iš dalies veikia politinio ir biurokratinio elito santykius bei gyventojų ir biurokratijos santykius. Galų gale bendra visuomenės orientacija į vadybą ir beasmenę valdžią oficialiose organizacijose taip pat daro poveikį valstybės pareigūnų elgesiui. Nors kai kas mano, kad viešoji biurokratija kartais šiurkščiai nepaiso savo visuomenės interesų, tačiau ji su visuomene ir jos vertybėmis susieta daugybe plonų, tačiau tvirtų saitų.



2.1 schema. Kultūra ir viešasis administravimas.

Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad ir pačios vyriausybinės organizacijos kuria savo kultūrą[11]. Kai kurios organizacinės kultūros, pavyzdžiui, Didžiosios Britanijos Iždo kultūra, gali būti labai elitinės, o kitos (daugybė socialinių paslaugų agentūrų) gali būti itin dalyvaujamojo pobūdžio ir leidžia priimant sprendimus aktyviai dalyvauti tiek savo darbuotojams, tiek ir klientams. Be to, organizacijos gali parūpinti savo nariams bendrųjų politinių ir socialinių vertybių interpretavimo sistemą, todėl labai stiprios organizacijos gali įgyti

daugiau laisvės nuo vyraujančių socialinių normų[12]. Nors organizacinė kultūra yra neabejojamai labai svarbi, ją nuodugniau aptarsime nagrinėdami viešojo sektoriaus valdymą bei kitus mikro lygius. Šiame skyriuje nagrinėsime tuos kultūros klausimus, kurie daro poveikį faktiškai visoms šalies viešosioms organizacijoms.

BENDROJI SOCIALINĖ KULTŪRA

Iš pradžių apžvelkime keletą socialinės kultūros aspektų, veikiančių administratorių darbą. Pirmasis šių kultūrinių elementų – tai pamatinis klausimas, ar visuomenei priimtina biurokratija kaip plataus masto organizacinis darinys. Kultūra vertina biurokratines struktūras, ne tik vyriausybines, bet ir apskritai visą didelio masto organizaciją remdamasi tam tikra pamatine vertinimo sistema. Panašiai ir tos visuomenės, kurios linkusios taikyti biurokratines vadybos formas kuriai nors vienai veiklos sričiai, linkusios biurokratines priemones taikyti ir visų rūšių veiklai[13]. Aptardamas kai kuriuos šių modelių aspektus, Reinhardas Bendixas išskyrė verslininkišką ir biurokratinę visuomenes[14]. Verslininkiškos visuomenės pavyzdžiu Bendixas laikė ir Didžiosios Britanijos visuomenę. Tai nereiškia, kad vadovavimas verslui šioje šalyje buvo nepaprastai agresyvus ar kūrybingas, jis veikiau buvo labai asmeniško pobūdžio. Britanijos verslo plėtra ir vadyba, nors čia gana anksti radosi korporacijos bei ribota atsakomybė, tradiciškai remiasi verslininkystės principais. Nors čia susiformavo didelis administracinis aparatas, vadybos stilius tebėra asmeniškas[15].

Atrodo, kad viešosios politikos administravimas Didžiojoje Britanijoje grindžiamas daugeliu tų pačių verslininkiškų principų. Nors išsikerojo Whitehallo biurokratija, valstybė ir toliau administruojama per asmeninius sandėrius ar derybas tiek pat, kiek ir remiantis biurokratine valdžia. Net ir visiškai valstybės biudžetą valdantis Iždas planuodamas neretai būna priverstas sudarinėti sandėrius ir derėtis. Administruojama daugiausia neformaliu, asmenišku stiliumi, grindžiamu dažniausiai asmeninėmis pažintimis ir asmeniniu pasitikėjimu[16]. Dėl administracijos reformų ir dabartinio kliovimosi aukščiausiais vykdomaisiais pareigūnais, turinčiais vadovauti „tolesnių žingsnių" įstaigoms, šis personalistinis poslinkis administravimo srityje tampa net dar akivaizdesnis[17]. Galiausiai tapo labai suasmeninta pati vyriausybės atskaitomybė, nes ministras iš principo atsakingas už viską, kas vyksta jo ministerijoje[18].

Verslininkiško požiūrio į administravimą priešingybė yra suinstitucintas biurokratinis administravimo stilius, kuris buvo būdingas Vokietijai. Tai, be jokios abejonės, bendras vokiečių kultūros stereotipas, bet jis būdingas ir

administravimo stiliui. Biurokratija yra dominuojanti socialinės organizacijos forma tiek viešajame, tiek ir privačiajame sektoriuose, lygiai kaip Britanijoje sąlygiškai neformalūs komitetai yra įprasta organizacijos forma. Be to, nors visuomenė nuolat keičiasi, valdžia ir statusu grindžiami santykiai čia gali būti svarbesni visuomeniniams santykiams, taip pat ir šeimos santykiams, negu tai galėtų būti kitose pramoninėse visuomenėse[19]. Tokioje visuomenėje biurokratija su jai būdingu valdžios santykių pabrėžimu yra natūrali ir priimtina viešosios organizacijos forma. Toks formalumas kur kas mažiau priimtinas visuomenėms, kurios labiau orientuojasi į asmeninius ir neformalius sprendimus, pavyzdžiui, Jungtinė Karalystė arba (dar ryškesnis pavyzdys) Jungtinės Valstijos, arba kai kurios pietinės Europos valstybės[20]. Šie Britanijos ir Vokietijos skirtumai itin įdomūs todėl, jog šios abi visuomenės siekia, kad visi piliečiai prieš įstatymą būtų lygūs. Čia galimas neatitikimas, nes didėjantis biurokratijos vaidmuo – tai būdinga visoms šiuolaikinėms visuomenėms – susikerta su mažiau formaliomis ir vis egalitariškesnėmis Britanijos normomis, o Vokietijoje biurokratija tebėra visuotinai priimtina[21]. Be to, yra ir kito pobūdžio sunkumų, nes vis labiau domimasi postmaterialiomis vertybėmis (žr. toliau).

Pirmiausia Bendixas aptarinėjo skirtumus tarp pramoninių Vakarų valstybių, tačiau dar ryškesnius skirtumus galima įžvelgti tarp šios grupės valstybių ir nevakarietiškų bei nepramoninių valstybių. Apskritai Vakarų pasaulis kur kas geriau suvokia biurokratinių metodų naudą negu nevakarietiškasis. Bandymai importuoti šią vakarietišką sampratą į nevakarietiškąjį pasaulį dažnai baigiasi formalių biurokratijos aspektų perėmimu, bet apeinamos procedūrinės normos, susijusios su šiomis struktūromis. Fredas Riggsas, nagrinėdamas galimybes taikyti biurokratinius metodus neišsivysčiusiose šalyse, kalba apie administravimo modelį *„sala"* – tai struktūros, turinčios Vakarų biurokratijos formą, o iš tikrųjų jų atstovai laikosi tradicinių šeimos ir bendruomeninio lojalumo normų[22]. Net ir tokiose išsivysčiusiose Rytų valstybėse kaip Japonija asmeninio ir organizacinio lojalumo normos gali išstumti biurokratinius veikimo principus – valdžią, sėkmės kriterijus ir taisykles[23].

Buvusios Sovietų Sąjungos žlugimas ir tų šalių mėginimai prisitaikyti prie demokratiškesnių valdymo formų atskleidė tai, kad egzistuoja kitas administravimo stilius. Jį galima pavadinti administravimo „kontrolės" sistema. Užuot pasikliovusi asmenine iniciatyva arba vidine biurokratijos kontrole – hierarchija ir teise, ši administravimo forma orientuota į rafinuotas (ir dažnai nepaprastai brangias) išorinės kontrolės formas. Pavyzdžiui, daugumoje komunistinių sistemų buvo lygiagrečios partijos ir vyriausybės struktūros, stebinčios vienos kitas. Pagrindinis šių sistemų tikslas buvo priversti pavienį administratorių paklusti ir garantuoti, kad jo veiksmai kuo labiau atitiktų viešpa-

taujančio režimo preferencijas[24]. Šis administravimo stilius, atrodo, buvo būdingas Rusijai tiek caro, tiek ir komunistų valdymo laikotarpiu ir buvo perkeltas į kitas šalis, kurioms įtaką darė Rusija, pavyzdžiui, Lenkiją[25]. Tam tikru mastu jį vis dar galima išvysti Kinijos Liaudies Respublikoje.

Be verslininkiškų, biurokratinių ir kontrolės organizacijų, šiuolaikinėse visuomenėse plėtojasi ir trečiojo tipo – dalyvaujamosios organizacijos. Užuot pasikliovusios verslininkiškais vieno ar kelių asmenų veiksmais, taisyklių ir struktūros galia arba išorine kontrole, dalyvavimu grindžiamos organizacijos energijos gauna iš savo narių ir aktyvaus jų dalyvavimo. Ši organizuotumo forma būdinga savanoriškoms organizacijoms, tačiau profesionalioms organizacijoms ji mažiau būdinga[26]. Manome, kad tiek verslo įmonėse, tiek valdžios struktūrose tokia organizacijos forma leidžia pasinaudoti žmonių troškimu dalyvauti priimant sprendimus, kurie darys poveikį jų gyvenimui, ir geriau pritaikyti žemesniojo rango tarnautojų profesinę patirtį ir jų nuomonę apie bendrą organizacijos veiklą. Vadinasi, dalyvavimas yra mechanizmas, leidžiantis apriboti bet kurios organizacijos viduje egzistuojančių neformalių santykių poveikį[27].

Beasmenės taisyklės ir organizacijos

Visuomeniškai pripažįstant biurokratiją kaip organizavimo priemonę, pripažįstamos ir beasmenės bei universalios taisyklės, kurias įprasta nagrinėti tyrinėjant organizacijas ir visuomenę. Talcottas Parsonsas, apibūdindamas bendruosius kultūrinės raidos modelius, aptarė šią ypatybę kaip vieną iš penkių savo modelių kintamųjų[28]. Panašiai ir Mary Douglas savo kultūros sampratose pabrėžia, kokiu mastu individai paklūsta taisyklėms bei kitiems išoriniams apribojimams, kuriuos ji vadina „tinkleliu"[29]. Hofstede'as savo empiriniame organizacinių vertybių tyrime iškėlė „individualizmą" kaip vieną iš keturių pagrindinių vertybių, o beasmeniškumą – kaip jo antitezę[30]. Wilsonas aptaria politinę kultūrą paklusnumo ideologijų aspektu, o jo „pozicinis paklusnumas" labai primena biurokratijos ir valdžios akcentavimą[31]. Sklandus biurokratijos funkcionavimas grindžiamas taisyklių beasmeniškumo ir universalumo pripažinimu. Jei organizacijos taisyklės turėtų būti persvarstomos kiekvieno individo – tarnautojo ar kliento – atžvilgiu, tai biurokratija taptų ne tik neveiksminga, bet ir nereikalinga. Biurokratija buvo sukurta tam, kad taisyklės būtų taikomos nuosekliai ir visuotinai. Šių bruožų reikalaujama iš įstatymų, jie taip pat turi būti būdingi ir „modernioms" sąžiningumo ir teisingumo sampratoms. Žinoma, kitos teisingumo sampratos daugiau grindžiamos reikalavimu tinkamai atsižvelgti į kiekvieną individą ir tada biurokratija tampa iš tiesų mažai naudinga. Kadangi vyriausybės linkusios suteikti

klientams svaresnį balsą įgyvendinant jiems svarbius įstatymus, taip pat suteikia jiems daugiau teisių apskųsti netinkamą administratorių darbą, formali biurokratija tampa ne tokia vertinga ir ne tokia priimtina kultūriniu požiūriu[32]. Negana to, viešųjų organizacijų darbuotojai gali siekti tokių pačių laisvių nuo griežtos hierarchinės kontrolės[33].

Tad kokio pobūdžio kultūrinėms sistemoms būdinga tendencija remti šią biurokratinę universalių ir nuasmenintų taisyklių sampratą? Tai galėtų būti siejama su vadinamosiomis *racionalistinėmis*, arba *deduktyvinėmis*, kultūromis[34]. Jos buvo būdingos ekonomiškai išsivysčiusioms valstybėms, kur politinės ideologijos palyginti svarbios, o ypač būdingos kontinentinės Europos šalims. Šioms kultūroms būdinga tendencija konkrečius sprendimus ir veiksmus išvesti iš bendrųjų teiginių ir principų. Tik mažas žingsnis skiria šį argumentavimo tipą bendrojoje socialinėje kultūroje nuo biurokratinio sprendimų priėmimo stiliaus, kai sprendimas apie individualų atvejį priimamas teisinėmis prielaidomis grindžiamu dedukciniu samprotavimu. Šį „kultūros tipą" tam tikru mastu įkūnija teisinė kodifikuotų įstatymų sistema, kuri siekia detalizuoti kiekvieną įstatymo aspektą ir tokiu būdu sumažinti asmeninio diskretiškumo poreikį[35]. Tokiais atvejais, kai konkretus sprendimas dedukuojamas teisingai, nelieka pagrindo ginčui. Tiek klientas, tiek administratorius gali priimti tinkamą ir teisingą sprendimą. Klientui ne visada patinka administratoriaus priimti sprendimai, bet tokiame kultūros kontekste sunku abejoti beasmenio pobūdžio teisingumu. Tai beveik stereotipinis vėberiškosios biurokratijos bruožas, bet jis, atrodo, veikia kai kuriose realaus pasaulio situacijose.

Racionalistinei kultūrai galima priešstatyti *pragmatinę*, arba *empirinę*, kultūrą, kuri, kaip teigiama, būdinga Jungtinei Karalystei ir daugumai šiaurinės Vakarų Europos šalių. Šiose kultūrose apibendrinimai daromi pavienių sprendimų pagrindu. Ko gero, geriausiai šį kultūros tipą charakterizuoja Anglijos (ir Amerikos) bendroji teisė, sukurta per amžius pavienių sprendimų pagrindu. Šis politinės kultūros stilius nėra toks palankus plėtoti biurokratiją ar beasmenius sprendimus, kaip kad anksčiau aprašytos racionalistinės kultūros atveju. Tam tikru mastu kiekvienas atvejis būna naujas, ir individualių aplinkybių gali pakakti, kad tariama bendrybė būtų modifikuota ar jos atsisakyta. Induktyvioje kultūroje administraciniai ir teisiniai sprendimai iš esmės beveik visada būna individualizuoti, ir nors precedentas gali lemti sprendimus, kiekvieną atvejį galima vertinti atsižvelgiant į konkrečias aplinkybes[36].

Tačiau ankstesni teiginiai jokiu būdu nereiškia, kad Jungtinėje Karalystėje ir Jungtinėse Valstijose nėra biurokratinių organizacijų. Taip teigti būtų kvaila bet kurio biurokratijos apibrėžimo požiūriu. Šie teiginiai veikiau reiškia,

kad induktyvios kultūros nėra tokios griežtos ir beasmenės kaip deduktyviosios kontinentinėse sistemos. Be to, administratorių priimamus sprendimus dažniau nulemia ne kodifikuotas įstatymas, o precedentas ir net ne tokios formalizuotos įstatymo nešališkumo sampratos. Dėl asmeniškumo ir asmens teisių sampratos kaip vieno empirinės kultūros komponentų biurokrato darbas pasunkėja ir konkrečiu atveju reikalauja skirti daugiau dėmesio detalėms, o ne bendrybėms[37].

Katzas ir Eisenstadtas pateikia įdomų atvejį, kai biurokratinės sistemos išplėtotas beasmeniškumo normas pakerta prie šių normų nepripratusių klientų antplūdis[38]. Iš pradžių Izraelyje apsigyveno iš Europos kilę žydai, pripratę prie beasmenių ir universalių taisyklių taikymo normų. Tačiau šios normos nebuvo priimtinos vėlesnėms žydų imigrantų iš Rytų bangoms. Socializavęsi itin personalistinėse ir mainų prekyba pagrįstose mažiau išsivysčiusių šalių kultūrose, šie naujakuriai nebuvo linkę pripažinti net pačių pagrindinių visuotinių taisyklių, pavyzdžiui, kad kiekvienas, važiuojantis autobusu, turi mokėti tokį patį mokestį. Maža to, šie imigrantai sudarė didžiąją Izraelio socialinių paslaugų agentūrų klientų dalį. Įdomu tai, kad tiek klientai, tiek ir administracinės struktūros suprato, jog būtina keisti savo elgesį norint išvengti jų įprastų elgesio modelių keliamų sunkumų. Imigrantai stengėsi perimti kai kurias pagrindines beasmeniškumo idėjas, o administratoriai taip pat pradėjo geriau suvokti individualius klientų skirtumus. Caidenas gana panašių konfliktų atskleidė tarp vyresnio amžiaus Izraelio imigrantų, kuriems buvo priimtinesnis Viduriniųjų Rytų gyvenimo stilius, ir čia gimusių *sabrų*, kurie pradėjo orientuotis daugiau į beasmeniškumą ir biurokratiją[39].

Daug tokio pobūdžio vertybinių konfliktų galima rasti daugelyje ekonomiškai neišsivysčiusių visuomenių, kur asmenys, užaugę kaime, priešiški „moderniškesnei" kultūrai, išsiplėtojusiai mieste. Tokio pobūdžio konfliktas taip pat gali vis labiau persekioti valdžią ekonomiškai stipriose demokratinėse valstybėse, nes čia daugėja imigrantų iš mažiau išsivysčiusių šalių ir valstybės tarnautojai privalo bendrauti su žmonėmis, kurių vertybių sistemos visai kitokios. Net anksčiau buvusiose vienalytėse ir turtingose šalyse, kaip Šveicarija, Danija ir Norvegija, imigrantų antplūdis kelia tam tikrų sunkumų, trukdančių efektyviai administruoti viešąją politiką[40].

Šis pavyzdys išryškina tris svarbius kultūros ir viešojo administravimo santykio aspektus. Pirmasis aspektas – tai „mainomoji" daugelio ekonomiškai neišsivysčiusių šalių politinės kultūros prigimtis[41]. Toms šalims būdinga kultūrinių modelių įvairovė ir gausa, o universalumas ir nuasmenintos taisyklės – daugumos išsivysčiusių Vakarų visuomenių požymis. Nevakarietiškajame pasaulyje ir netgi tam tikru mastu vakarietiškajame pasaulyje manoma,

kad visiems sprendimams turi daryti įtaką asmeniniai sandėriai ir derybos. Tad visos formalios biurokratijos paskelbtos taisyklės tėra akstinas pradėti derybas. Riggsas taip pat pažymėjo, kad visuomenės, kurios iš tradicinių tampa moderniomis (jis pavadino jas „prizminėmis"), perima sprendimų priėmimo stilių, kurį jis vadina „dvigubu kalbėjimu". Jis rašo:

> Net dar prizmiškesnis yra įstatymas, kuris numato vieną politiką, nors praktiškai vyrauja kitokia politika. Taisyklė formaliai paskelbiama, tačiau ji nėra veiksminga. Išorinis taisyklės formalumas priešingas tikrajam jos taikymui – pareigūnai gali laisvai rinktis, ar versti laikytis šios taisyklės, ar jos nepaisyti. Mes jau matėme, kad perdėtas paklusnumas įstatymams arba jų nevykdymas yra tipiškas prizmiškumas. Tai leidžia kurti prizmiškus kodeksus, kurie, tariamai skelbdami taisyklę, iš tikrųjų leidžia vykdomiesiems pareigūnams didelę asmeninių pasirinkimų įvairovę... Akivaizdžios taisyklės maskuoja nedarydamos įtakos tikriesiems pasirinkimams.[42]

Be jokios abejonės, tokia administracinio „dvigubo kalbėjimo " forma vyrauja visuomenėse, kurios turi gerai išplėtotus biurokratinius aparatus, bet stokoja kultūrinių infrastruktūrų jiems remti. Tai būdinga kai kurioms mažiau išsivysčiusioms šalims Afrikoje ir iš dalies Lotynų Amerikoje bei daugeliui pokomunistinių šalių[43]. Suirus kontrolės sistemai Rytų Europos šalyse ir buvusioje Sovietų Sąjungoje, biurokratija iš esmės ten išlaikė savo struktūrą, tačiau dideliu mastu prarado savo beasmenį ir autoritarinį pobūdį[44]. Administravimas šiose šalyse tapo labai panašus į Riggso aprašytą prizminį administravimą[45], be to, jį kamuoja korupcija, kuri dažnai būdinga daugeliui trečiojo pasaulio šalių administracijų[46].

Tad mes galime įsivaizduoti apytikrį kultūrinių orientacijų kontinuumą, vedantį taisyklių beasmeniškumo ir universalumo link, kuris driekiasi nuo Riggso ir kitų aprašytų mainais pagrįstų kultūrų iki labai racionalistinių beasmenių nuostatų, aiškiai būdingų Europos šalims. Anglų-amerikiečių demokratijų pragmatinė kultūra atsidurtų maždaug tokio kontinuumo viduryje. Vadinasi, palyginti su daugeliu nevakarietiškų politinių sistemų, politinė anglų-amerikiečių kultūra atrodytų gana imli beasmenėms taisyklėms[47]. Tačiau palyginti su kitomis pažangiomis ir pramoninėmis Europos valstybėmis, Jungtinės Karalystės kultūra atrodo asmeniškesnio pobūdžio ir ne tokia biurokratinė negu daugelio kitų panašaus socialinio ekonominio lygio šalių.

Dar vienas dalykas, kurį Katzas ir Eisenstadtas pabrėžė savo tiriamajame darbe, yra sąveikos nustatant ir keičiant administravimo normas svarba. Mes jau pabrėžėme, kokios svarbios yra žemesniosios administravimo grandys ir jų bendravimas su klientais. Šio pobūdžio bendravimas lemtingas ne tik klientui, bet jis taip pat gali būti lemtingas ir apibrėžiant organizacijos politiką.

Izraelio ir šios šalies imigrantų atveju mes turime organizaciją, keičiančią savo pagrindinę orientaciją kliento ir administracijos atžvilgiu, kad išspręstų taisyklių taikymo konkretiems piliečiams problemas. Galime sakyti, kad bent jau formaliai organizacija būtų galėjusi ir toliau taikyti beasmenes taisykles. Tačiau šiuo atveju ji nusprendė atsinaujinti ir atsinaujinusi sėkmingai tenkinti kliento poreikius. Organizacijos, pasirengusios tokio pobūdžio permainoms, dirba kur kas sėkmingiau negu tos, kurios laikosi sustabarėjusių biurokratinių procedūrų net ir bendraudamos su pašaliniais klientais.

Toks elgesys, nors ir gana retas, yra potencialiai svarbus administravimo veiksmingumui. Šias ribotas permainas Izraelyje ir mažiau išsivysčiusiose visuomenėse gali pratęsti gausesnės permainos, įvykusios Jungtinėse Valstijose įdiegus „gatvės lygio biurokratiją" ir įgyvendinus „nuo smulkmenų – prie bendrųjų dalykų" požiūrį daugeliu atvejų[48]. Bendroji šio darbo išvada ta, kad organizacijos sėkmingiau veikia tada, kai jos atsižvelgia į savo klientų ypatybes ir poreikius, o ne tada, kai reaguoja tipiška biurokratine maniera. Vienas iš šiuolaikinio administravimo pokyčių aspektų yra pabrėžiamas „piliečių įtraukimas". Tai dar vienas požymis, kad tikima didesnio dalyvavimo biurokratijose vaidmeniu ir kad šis vaidmuo yra realus[49].

Trečias dalykas, kurį atskleidžia Izraelio imigrantų problemų tyrinėjimas, tas, kad imigrantų reakcija į biurokratiją gali reikšti bendro piliečių ir vyriausybės bendradarbiavimo modelio radimąsi. Visose Vakarų visuomenėse nuo septintojo dešimtmečio įvyko esminiai kultūriniai pokyčiai ir tie asmenys, kurie politiškai formavosi septintajame aštuntajame dešimtmetyje, dabar užima vadovų postus savo valstybėse. Pagrindinis šito kultūrinio pokyčio bruožas buvo neigiama reakcija į nuasmeninimą ir juntamą didelių organizacijų nehumaniškumą bei troškimas sukurti ne tokias biurokratines socialines bei politines sistemas[50]. Nors kai kurios to laikotarpio idėjos buvo teisingai kritikuojamos kaip utopinės, jų poveikis politikai ir administravimui buvo gana realus.

Politiškai troškimą, kad visuomenė būtų daugiau grindžiama dalyvavimu ir būtų mažiau biurokratinė, yra išreiškusios daugelis politinių partijų, o iš dalies su tuo troškimu sietini politinės kairės ir dešinės sąjūdžiai. Tiek dešiniųjų, tiek kairiųjų politinių sąjūdžių, tarp jų – Vokietijos (dabar priklausančių valdančiajai koalicijai) bei kitų Vakarų Europos šalių žaliųjų, Pažangos partijos Danijoje ir Norvegijoje, Naujosios demokratijos Švedijoje ir ne taip sėkmingai veikusios Socialdemokratų partijos Didžiojoje Britanijoje – sėkmę iš dalies lėmė troškimas sukurti labiau angažuotą ir ne tokią biurokratinę visuomenę[51]. Atrodė, jog atsirado jėgų, kurios galės bent iš dalies debiurokratizuoti net ir pačias biurokratiškiausias Vakarų visuomenes. Be to, dėl didėjančios

tarptautinės imigracijos bangos labiau subiurokratėjusiose šalyse prireikė daugiau valstybės tarnautojų, kurie, kaip ir jų kolegos Izraelyje, sugebėtų susikalbėti su klientais, nepripažįstančiais beasmenių taisyklių ir įstatymų.

Apskritai mes išnagrinėjome du bendrųjų visuomenės kultūrinių vertybių aspektus, kurie potencialiai svarbūs viešojo administravimo sampratai. Tai tik vienas šių vertybių pavyzdys, o tolesnis jų vardijimas sukeltų nuobodulį. Be to, jis atitrauktų dėmesį nuo svarbesnių valstybės *politinės* kultūros sąsajų su viešojo administravimo veikimu. Šios politinės vertybės ne tik glaudžiai susijusios su valstybės tarnautojų priimamais sprendimais ir daro įtaką ne tik pačiam sprendimų priėmimui, bet ir jų turiniui. Dabar mes pasistengsime išnagrinėti šiuos politinius kultūros aspektus ir jų santykį su viešuoju administravimu.

POLITINĖ KULTŪRA IR ADMINISTRAVIMAS

Aptariant politinę kultūrą, mums rūpi konkretūs tam tikros visuomenės individų požiūriai į politiką kaip vieną socialinės veiklos ir kolektyvinio sprendimų priėmimo rūšį[52]. Viešasis administravimas yra valdymo komponentas, todėl jį derėtų analizuoti daugiau iš politinės perspektyvos, o ne nagrinėti tik kaip dar vieną vadybinės veiklos formą. Kai kurie teoretikai ir praktikai įrodinėjo, kad viešoji vadyba yra beveik tas pat kaip privačioji vadyba, tačiau esama reikšmingų skirtumų[53]. Pačios viešosios organizacijos viešąjį administravimą suvokia kaip vadybinę veiklą[54], tačiau piliečiai jį dažniau supranta kaip dar vieną valdymo komponentą, nors ir mažiausiai vertą pagarbos. Piliečiams viešasis administravimas svarbus dėl teikiamų paslaugų, o ne kaip arena, kurioje galima panaudoti vadybinius įgūdžius.

Nelaimei, politinės kultūros analizė ir jos klasifikacija daugiausia atsižvelgdavo į politinės sistemos „įeigos aspektą". Daugiau domėtasi požiūriais ir vertybėmis, susijusiomis su politiniu dalyvavimu, demokratinėmis procedūromis, politiniu veiksmingumu ir politiniu įsitraukimu. Daug mažiau mokslininkai stengėsi suklasifikuoti piliečių nuostatas į valdžios institucijas ir politinės sistemos rezultatus. Šiuo atžvilgiu mūsų žinios apie populiarias viešojo administravimo sampratas yra netgi skurdesnės už mūsų žinias apie žmonių nuostatas dėl įstatymų leidžiamosios valdžios, politinės vykdomosios valdžios ir netgi teismų[55]. Sunku pabėgti nuo įprastos minties, kad dauguma piliečių nemėgsta biurokratijos, bet turi mažai tiesioginių duomenų tai minčiai paremti. Yra daug anekdotinio pobūdžio duomenų apie tai, kaip žmonės žiūri į biurokratiją, bet turima mažiau sistemingų duomenų[56]. Tačiau, kaip matyti iš 2.1 lentelės, daugėja informacijos apie tai, kaip piliečiai, ypač pramoninių

visuomenių, vertina savo viešąsias biurokratijas. Šie iš kai kurių šalių gauti duomenys rodo, jog įvairiai suprantama tai, ką vyriausybės turi daryti ir kaip jos tai turi daryti. Visuomenė retai būna vieningos nuomonės apie savo viešųjų tarnų veiksmus.

2.1 lentelė. Valstybinės biurokratijos vertinimai

A. Nešališkumas (atsakiusiųjų procentas)

	Jungtinės Valstijos (vyriausybė)	*Kanada Vyriausybė*	*Kanada Verslas*
Gerai ir labai gerai	43,8	68,9	84,4
Vidutiniškai	29,2	21,1	10,6
Blogai ir labai blogai	27,0	10,1	4,9
Iš viso	100,0	100,1	99,9

B. Vyriausybės vertinimai palyginti su verslu (Jungtinės Valstijos)

	Vyriausybė		*Verslas*	
	Didesnis	*Toks pat*	*Didesnis*	*Neatsakė*
Dėmesingumas	11,5	47,8	37,5	3,2
Nešališkumas	18,8	33,6	44,5	3,1

C. Valstybės tarnautojų yra... (atsakiusiųjų „taip" procentas)

	Jungtinės Valstijos	*Australija*
Per daug	67	54
Jų darbas lengvesnis už verslininkų	67	63

D. Viešojo administravimo apibūdinimas (Prancūzija)

	Didelis sąžiningumas	*Efektyvumas*	*Kompetentingumas*	*Atskaitingumas*
Gerai apibūdino	79	54	67	41
Blogai apibūdino	11	38	23	45
Neatsakė	10	8	10	14
Iš viso	100	100	100	100

Šaltiniai: David Zussman, „The Image of the Public Service in Canada," *Canadian Public Administration* 25 (1982): 63-80; Daniel Katz *et al.*, *Bureaucratic Encounters* (Ann Arbor, MI: Survey Research Center, University of Michigan, 1975); *The Bulletin* (Sydney), 20 August 1977; J. L. Quermonne and L. Rouban, „French Public Administration and Policy Evaluation: The Quest for Accountability," *Public Adimistration Review*, 46 (1986): 401.

Tačiau kaip vertinami šie duomenys, priklauso nuo subjektyvaus požiūrio. Viena vertus, nors yra perdėtų pareiškimų apie viešųjų pareigūnų nekompetentingumą ir parsidavėliškumą, jų reitingai yra gana aukšti. Antra vertus,

2.2 lentelė. Institucijų valdymo vertinimai Jungtinėje Karalystėje

	„Gerai dirba" (atsakiusiųjų procentas)	
	1983	*1987*
Bankai	90	91
Pramonė	43	48
Profesinės sąjungos	29	27
BBC	72	67
Nacionalinė sveikatos apsauga	52	35
Nacionalizuotos pramonės šakos	21	33
Universitetai	-	65
Policija	77	66
Valstybės tarnyba	42	46
Vietinė valdžia	35	29
Ar gerai dirba šios (viešosios) institucijos?		
Paštas	80	
Policija	69	
Geležinkeliai	65	
Ligoninės	63	
Mokyklos	57	
Socialinė apsauga	49	
Teisinė sistema	29	

Šaltiniai: Roger Jowell and Richard Topf, „Trust in the Establishment," in Roger Jowell, Sharon Witherspoon and Lindsay Brook, *British Social Attitudes, Fifth Report* (Aldershot: Gower, 1988); *L'Etat de l'Opinion, 1996* (Paris: Editions de Seuil), *p. 326.*

viešojo sektoriaus tarnautojų reitingas paprastai būna žemesni už privataus sektoriaus darbuotojų reitingus. Net ir sąžiningumo požiūriu, o jis turėtų būti stipriausias viešojo sektoriaus aspektas (žr. 8 skyrių), viešojo sektoriaus reitingas apskritai nėra toks aukštas kaip privataus sektoriaus[57]. Be to, kai kurie požymiai rodo, kad ir tada, kai piliečių kontaktai su viešuoju sektoriumi naudingi, jie menkai veikia žmonių nuostatas; panašu, jog viešojo sektoriaus vertinimą nulemia visuomenės kultūra tiek pat, o gal ir labiau, kaip jį lemia nuveiktas vyriausybės darbas[58]. Remiantis vaidmens teorija, vaidmuo, kurį daugelis visuomenių priskiria savo viešiesiems tarnautojams, įkūnija nekompetentingumą, nemokšiškumą ir savivalę, todėl empiriniai įrodymai daro menką poveikį jų vertinimams.

Aptariant valstybės tarnautojų ir piliečių santykius, svarbu žinoti ir tai, kaip piliečiai vertina viešųjų tarnybų veiklą pagal jų darbo kokybę. Jungtinės Karalystės piliečiai buvo klausiami, kaip vadovaujama įvairioms jų šalies organizacijoms bei institucijoms. Apskritai viešosios institucijos buvo gerai

įvertintos. Bankai buvo įvertinti kaip geriausiai valdomos organizacijos (2.2 lentelė) visuomenėje, bet policija, *BBC* ir universitetai (viešosios ar pusiau viešosios institucijos) užėmė atitinkamai antrą, trečią ir ketvirtą vietas. Viešoji tarnyba valdymo požiūriu buvo įvertinta beveik taip pat gerai kaip ir privati pramonė. Tačiau būtina atkreipti dėmesį į tai, kad daugelio viešųjų organizacijų teigiami vertinimai Didžiojoje Britanijoje gerokai smuktelėjo net per gana trumpą laikotarpį – nuo 1983 iki 1987 m., o privačių institucijų vertinimai šiek tiek pagerėjo.

Taip pat nagrinėdami tai, kaip Prancūzijoje ir Italijoje vertinamos viešosios paslaugos ir viešieji tarnautojai, galime pamatyti, kad šių dviejų visuomenių respondentai gana teigiamai vertina daugelį viešųjų paslaugų. Iš tikrųjų daugeliu atvejų jos vertinamos teigiamiau negu privataus sektoriaus organizacijos, taip pat ir pagrindinės rinkos organizacijos. Abiejose šiose šalyse buvo didelis viešasis sektorius, o Prancūzija mažino savo valdžią ne noriau negu dauguma kitų Europos vyriausybių. Teigiamo vyriausybės vertinimo Prancūzijoje stiprumą galima įžvelgti masiniuose pasipiktinimuose dėl keleto mėginimų sumažinti viešojo sektoriaus vaidmenį teikiant viešąsias paslaugas[59].

Atlikti kiti tyrimai taip pat rodo, kad apskritai viešojo sektoriaus veikla yra vertinama teigiamai. Pagal vienos apklausos, atliktos Kanadoje, duomenis, piliečiai labai patenkinti įvairiomis viešosiomis paslaugomis ir nebuvo nė vienos paslaugos, kuria dauguma apklaustųjų būtų nepatenkinti (2.3 lentelė). Prancūzijoje respondentų, nepalankiai vertinančių paslaugų sferą, buvo tik šiek tiek daugiau. Kitas Kanadoje atliktas tyrimas parodė, kad didelė ir vis didėjanti gyventojų dalis viešąsias paslaugas vertina kaip „nebrangią gerą prekę“, tačiau panaši apklausa, atlikta Didžiojoje Britanijoje, atskleidė, kad viešąsias paslaugas palankiai vertina kur kas mažiau gyventojų (2.4 lentelė). Kitos apklausos metu prancūzai turėjo atsakyti į klausimą, ar pagerėtų paslaugų kokybė jas privatizavus[60]. Respondentai teigė, kad po privatizavimo daugelio paslaugų kokybė suprastėtų, tačiau dauguma jų manė, kad privatizavus pagerėtų ligoninių paslaugos (2.5 lentelė). Trumpai sakant, nors bendras viešųjų paslaugų įvaizdis yra neigiamas, piliečiai, atrodo, vertina tas paslaugas.

Anksčiau pateiktą teigiamą viešųjų paslaugų vertinimą galima laikyti būdingu pramoniniam pasauliui, bet jis kur kas mažiau būdingas besivystančioms šalims. Apie jas turima mažai duomenų, bet galima jausti, kad didelė gyventojų dalis iš paslaugų tiekėjų pradėjo tikėtis prastos jų kokybės ir anaiptol ne sąžiningo elgesio. Pavyzdžiui, daugiau kaip pusė apklausoje dalyvavusių Zambijos respondentų atsakė, kad valdžios teikiamos paslaugos blogos

2.3 lentelė. Viešųjų paslaugų vertinimai (procentais)

A. Kanada (1990)					
	Labai Patenkinti	*Iš dalies patenkinti*	*Iš dalies nepatenkinti*	*Labai nepatenkinti*	*Neturi nuomonės*
Priešgaisrinė apsauga	64	27	2	1	6
Šiukšlių surinkimas	61	29	4	3	3
Bibliotekos	49	33	4	2	12
Sveikatos apsauga	48	38	9	4	1
Pašto paslaugos	46	40	10	4	-
Policija	46	41	8	3	2
Pradžios mokyklos	35	32	8	3	22
Poilsis	33	42	11	4	10
Vidurinės mokyklos	29	33	12	4	22
Gatvių remontas	19	35	24	19	3

B. Prancūzija (1987)			
	Patenkinti	*Nepatenkinti*	*Neturi nuomonės*
Priešgaisrinė apsauga	96	1	3
Komunalinės paslaugos	90	7	3
Dujos ir elektra	85	14	1
Pašto paslaugos	82	17	1
Ligoninės	79	18	3
Socialinė rūpyba	37	58	5
Mokesčių rinkimas	35	62	3
Teisėsauga	32	53	15
Švietimas	28	57	15

C. Italija					
	1976	*1979*	*1985*	*1988*	*1995*
Paštas	47	44	64	53	53
Telefonai	65	69	80	76	84
Valstybiniai geležinkeliai	43	33	49	35	53
Medicininės paslaugos	–	–	–	31	22

Šaltiniai: Jean-Luc Bodiguel and Luc Rouban, *Le Fonctionnaire Détrôné?* (Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991); DOXA, *Alcuni Aspetti dell'Opinione pubblica* (3 Mach 1995).

arba labai blogos (2.7 lentelė). Ta pati apklausa atskleidė, kad Zambijos gyventojai laiko savo valstybės tarnautojus nekompetentingais, šiurkščiais ir nesąžiningais. Nors duomenys mažiau kiekybiškai tikslūs, kai kurios pastangos vykdyti reformas mažiau išsivysčiusiose Lotynų Amerikos šalyse pirmiausia skirtos viešųjų paslaugų kokybei gerinti.

Kai kurie neigiami valstybės tarnautojų elgesio vertinimai, pateikiami atsakymuose, galbūt susiję su itin dideliais jiems keliamais visuomenės reikalavimais. Pavyzdžiui, vienos Didžiojoje Britanijoje atliktos apklausos respondentai labai skirtingai vertino vadovus, priimančius dovanas iš firmų, su kuriomis juos sieja verslo reikalai. Jų vertinimai priklausė nuo to, ar tai buvo pramonės srities vadovas, ar vietos valdžios atstovas (2.6 lentelė). Respondentų, pasisakiusių už tai, kad vadovas, dirbantis verslo įmonėje, gali nedvejodamas priimti dovaną, buvo tris kartus daugiau, negu maniusių, kad valdžios atstovai taip pat gali imti dovanas. Kadangi iš valstybės tarnautojo tikimasi kitokio elgesio, nusivylimas, pastarajam pažeidus etiką, būna didesnis[61].

Duomenys apie piliečių požiūrius į viešąją biurokratiją ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse yra nevienodi, bet kur kas sunkiau gauti jų neišsivysčiusiose šalyse. Almondas ir Verba tyrė piliečių administracinę kompetenciją penkiose valstybėse, tarp jų ir Meksikoje. Jie bandė nustatyti, kokiu mastu šių šalių gyventojai jaučiasi galį daryti įtaką administraciniams sprendimams. Skirtumai tarp šalių buvo didžiuliai. Pavyzdžiui, daugiau kaip pusė respondentų Vokietijoje ir Didžiojoje Britanijoje jautėsi galį daryti tokią įtaką, o tik 8 procentai respondentų Meksikoje manė, kad valdžia atsižvelgtų į jų protestus[62]. Eldersveldas, Jagannadhamas ir Barnabasas, remdamiesi Janowitzo, Wrighto ir Delany darbu, sugebėjo palyginti kai kuriuos Jungtinių Valstijų ir Indijos piliečių požiūrių į administraciją skirtumus[63]. Nors Indijos respondentai buvo labiau linkę dirbti viešosiose, o ne privačiose įmonėse, jie, priešingai negu respondentai Detroite, daug blogiau vertino viešąjį administravimą. Indai tvirtino, kad jie, bendraudami su administratoriais, buvo menkinami, ir ciniškai vertino Indijos viešosios biurokratijos korupciją ir jos favoritizmą. Tokį požiūrį būtų galima iš dalies paaiškinti Indijos vyriausybės ir administravimo „prizmiškumu". Visa tai įrodo, kad, nepaisant Levy'o ir kitų mokslininkų išvadų, amerikiečiai nėra visiškai neigiamai nusiteikę prieš savo administratorius (tuo galime įsitikinti palyginę jų požiūrius su nepakankamai išsivysčiusių šalių piliečių požiūriais). Kitų neišsivysčiusių šalių gyventojų apklausų rezultatai taip pat patvirtino, kad čia neigiamai vertinami valstybės tarnautojai[64].

Kai kurie neseni buvusios komunistinės Rytų Europos tyrimai atskleidžia nepaprastai neigiamus viešosios biurokratijos vertinimus[65]. Galbūt tokio vertinimo galima laukti turint omenyje buvusių komunistinių režimų biurokratijos elgesį, o daugelyje šalių – ir jos elgesį esant ankstesniems režimams. Todėl šių valdžių biurokratijoms gali prireikti ne vienerių metų, gal net dešimtmečių, kad jos įgytų legitimumą net jeigu politinės institucijos sugeba labiau legitimuoti savo veiklą.

2.4 lentelė. Viešųjų paslaugų lygio ir jų kainos atitikimas (procentais)

A. Kanada		
	Gera vertė	
	1983	*1988*
Priešgaisrinė apsauga	87	89
Sveikatos priežiūra	86	87
Šiukšlių surinkimas	83	83
Policija	79	82
Švietimas	58	60
Pašto paslaugos	47	58

B. Didžioji Britanija		
	Gera vertė	
	1986	*1988*
Policija	73	69
Šiukšlių surinkimas	71	69
Nacionalinė sveikatos apsauga – bendrosios praktikos gydytojų paslaugos	65	68
Sportas ir poilsis	60	62
Nacionalinė sveikatos apsauga – ligoninės	57	56
Pradžios mokslas	44	50
Pašalpos šeimoms	44	39
Universitetai	41	46
Aprūpinimas būstu	41	33
Pagyvenusių žmonių priežiūra	40	37
Keliai	36	29
Vidurinis mokslas	32	42
Pensijos	31	25
Bedarbystės pašalpos	31	23
Motinystės pašalpos	30	26

C. Italija		
	Sąžiningumas ir atsidavimas	*Sugebėjimai ir kompetencija*
1967	33	39
1974	6	7
1976	4	4
1984	19	29
1991	9	23
1993	8	21
1995	46	41

Šaltiniai: E. H. Hastings and P. K. Hastings, *Index to International Public Opinion, 1988-89* (Greenwood, CT: Greenwood Press, 1990); *DOXA, Alcuni Aspetti dell'Opinione pubblica* (3 March 1995).

Kol kas nesukime galvos dėl to, kad trūksta tiesioginių duomenų apie populiarius administracijos vertinimus, ir analitiškiau panagrinėkime politinės kultūros poveikį administravimui. Turėtume pradėti nuo galimų analizės dimensijų. Kaip jau esame minėję, politinės kultūros analizė dažniausiai buvo siejama su masių dalyvavimu politikoje. Todėl Almondas ir Verba, analizuodami individų norą daryti įtaką politikai, kalba apie parapinę, pavaldumo ir dalyvavimo kultūras[66]. Almondas ir Powellas remiasi kultūrine sekuliarizacija kaip vienu iš trijų kintamųjų, apibūdinančių politikos raidą[67]. Nors tai gana plati samprata, vienas svarbiausių jos komponentų yra orientavimasis į politiką, susijusią su manipuliavimu individualiais tikslais ir šių tikslų siekimu per politinę veiklą.

2.5 lentelė. Privatizavimo rezultatų vertinimai Prancūzijoje (procentais)

	Teigiami	*Neigiami*	*Jokio skirtumo*	*Nežino*
Sveikatos draudimas	25	30	27	18
Pašto paslaugos	27	27	32	14
Švietimas	29	32	24	15
Kalėjimai	20	23	20	37
Ligoninės	30	29	24	17

Šaltinis: *Le Nouvel Observateur*, October 10–16, 1986.

2.6 lentelė. Viešojo sektoriaus pareigūnų elgesio vertinimai

	Rangovo dovanos	
	Kompanijos vadovui	*Vietinės valdžios pareigūnui*
Nieko bloga	39	13
Nederėtų imti	23	14
Blogai	29	43
Labai blogai	7	28
Nežino	2	3

	Ar galima šitaip apibūdinti viešuosius administratorius? (Prancūzija) (taip)		
	1980	*1989*	*1996*
Jie mėgsta kanceliarinį darbą	71	75	76
Jie vaidina išrinktuosius	40	33	–
Jie yra sąžiningi	–	–	78
Jie dirba per mažai	–	40	39
Jie yra kompetentingi	64	60	62
Jie yra draugiški	47	49	51

Šaltiniai: Michael Johnston and D. Ward, „Right and Wrong in Public and Private Life," in Roger Jowell and Sharon Witherspoon, eds, *British Social Attitudes, 1985* (Aldershot: Gower, 1985); *L'Etat de l'Opinion 1990* (Paris: Editions de Seuil, 1991), p. 188; *L'Etat de l'Opinion 1997* (Paris: Editions de Seuil, 1991), p. 155.

Vis dėlto mums nederėtų užsimoti pernelyg plačiai. Kai kurie svarstymai apie politinę kultūrą buvo siejami su valdžios ir vyriausybinių institucijų problemomis. Nettlas, analizuodamas kultūrą, išskyrė dvi pagrindines – „konstitucinę" ir „elitinę"- analizės dimensijas, kurias, jo nuomone, geriausiai apibrėžia valdžios santykiai visuomenėje ir valstybėje[68]. Todėl visa tai šiek tiek primena Ecksteino svarstymus apie valdžią kaip kertinį politinės kultūros analizės aspektą[69]. Panašiai Elazaras, nagrinėdamas Jungtinių Valstijų politinės kultūros aspektus, gana atvirai kalba apie kultūrinį tam tikrų viešosios politikos tipų priimtinumą, o jo sekėjai atrado ryšius tarp kultūros ir valstybės bei vietos valdžių vykdomos politikos. Taigi mes turime kuo remtis, bandydami susieti politinę kultūrą su vyriausybės veikla ir pagrindinėmis institucijomis.

Politinės kultūros dimensijos

Buvo daug bandyta suklasifikuoti politines kultūras. Galbūt dvi pačias naudingiausias bendro pobūdžio politinės kultūros sampratas pateikia Lucianas Pye savo įvadinėje *Politinės kultūros ir politinės raidos* esė ir Mary Douglas savo apybraižoje „Kultūrinis tendencingumas"[70] bei kituose savo straipsniuose. Pye, nagrinėdamas politikos daromą įtaką, rėmėsi keturiomis dimensijomis, bet šios dimensijos naudingos ir analizuojant administracinius valdymo aspektus. Nors šios dimensijos nėra aiškiai susietos, jas galima sieti su Douglas minimomis pamatinėmis kultūros dimensijomis.

2.7 lentelė. Viešųjų paslaugų ir valstybės tarnautojų vertinimas Zambijoje

	Viešųjų paslaugų kokybė			
	Labai prasta	*Prasta*	*Gera*	*Labai gera*
Švietimas	23.8	39.1	32.1	5.1
Sveikatos apsauga	27.0	38.4	31.7	2.9
Vietinės paslaugos	59.8	24.1	14.4	1.7
Paštas	8.0	18.7	55.4	17.9
Policija	29.6	28.0	35.3	7.2
	Valstybės tarnautojų įvertinimas			
	Labai blogai	*Blogai*	*Gerai*	*Labai gerai*
Kompetencija	41	47	11	1
Sąžiningumas	22	55	20	3
Mandagumas	12	53	30	5

Šaltinis: Mamadou Dia, *Africa's Management in the 1990s and Beyond* (Washington, DC: The World Bank, 1994), pp. 65, 67.

Douglas aptaria kultūrą kaip dviejų dimensijų – „grupės" ir „tinklo" – sankirtą. *Grupė* rodo, kokiu mastu individas inkorporuotas į tam tikrą uždarą grupę ir, vadinasi, kokiu mastu individo sprendimai priklausomi nuo grupės daromos įtakos. *Tinklas* rodo, kokiu mastu individo gyvenimą varžo išoriniai apribojimai ir, vadinasi, kokiu mastu individualūs faktoriai ir asmeniniai susitarimai gali nulemti gyvenimo aplinkybes; „tankaus tinklo" visuomenėse individo autonomijai lieka mažiau vietos. Aptarinėdami keturis Pye aprašytus kultūros aspektus, šias sąvokas siesime su jo vartotomis sąvokomis. Šie du kintamieji sąveikauja sudarydami keturis langelius su skirtingais kultūrinių santykių tipais.

Hierarchija ir lygybė. Pirmoji kultūros dimensija, kurią mini Pye, yra hierarchija ir lygybė. Daugumos formalių organizacijų administracinė personalo ir valdžios struktūra yra hierarchinė, ir čia svarbios yra kultūrinės vertybės, susijusios su jau minėta valdžios reikšme ir taisyklių beasmeniškumu. Aptariant hierarchiją ir lygybę administravimo srityje, iškyla dar keletas esminių politinių klausimų.

Pirma, kuo remiantis asmuo įdarbinamas administratoriumi? Parsonsas, kalbėdamas apie įdarbinimą administratoriumi, vartojo terminus „nuopelnas" ir „priskyrimas"[71]. Visuomenėje, orientuotoje į nuopelnus, asmens vietą lemia jo sugebėjimai. Paaukštinimas priklauso nuo to, ką asmuo gali daryti, o ne nuo to, kas jis yra. Visuomenėje, orientuotoje į priskyrimą, žmogus įdarbinamas (taip pat ir viešojoje biurokratijoje) vadovaujantis priskyrimo kriterijais – tai klasė, visuomeninė padėtis, rasė, kalba, kasta, lytis. Šios iš esmės pastovios asmeninės savybės nulemia asmens padėtį visuomenėje. Nesunku suprasti, kad nuopelno kriterijus apskritai siejamas su „modernia" visuomene, o priskyrimo kriterijai buvo susiję su „tradicine" visuomene. Pasak Weberio ir daugumos kitų administravimo aiškintojų, biurokratija ir administracija yra iš esmės modernūs ir nuopelnais grindžiami politinės sistemos komponentai[72]. Piliečiai šaliai valdyti gali išrinkti tradicinį elitą, tačiau biurokratija (teoriškai) vis tiek rinksis geriausius žmones, ir nesvarbu, kokia jų socialinė ar ekonominė padėtis arba kiti jiems priskiriami bruožai. Net tradiciniai, skiriami valdytojai gali norėti kuo labiau apmokytos ir sumodernintos biurokratijos. Taip atrodo teoriškai, tačiau tikrovėje šis principas įvairiose visuomenėse taikomas labai skirtingai.

Douglas teigia, kad priskyrimo ir nuopelno kriterijai yra nulemti kultūros grupinio aspekto, o konkrečiau, politinės kultūros. Kyla klausimas, kokiu mastu individo galimybės tapti vadovu valdžioje priklauso nuo jo narystės kokioje nors visuomenės grupėje. Tradicinėje visuomenėje, kur individo vaidmenį stipriai veikia ir grupės, ir tinklo įtaka, svarbiausi yra priskyrimo kriterijai.

Net jei ir būtų erdvės deryboms asmeniniu pagrindu („retas tinklas"), priskiriamieji kriterijai dažnai vaidintų svarbų vaidmenį apibrėžiant šių derybų lauką. Tokioje visuomenėje individui būtų sunku ištrūkti iš savo kilmės pančių, jis būtų sukaustytas savo „fatalistinės" padėties ir negalėtų valdyti savo likimo.

Nors viešųjų administratorių įdarbinimo lygybė išsamiai nagrinėjama ketvirtame skyriuje, šį klausimą būtina šiek tiek aptarti ir čia. Lygių įdarbinimo galimybių klausimas iškilo Jungtinėje Karalystėje, kai jis pradėtas sieti su socialine klase. Kingsley, konstruktyviai tyrinėjęs tipišką Didžiosios Britanijos biurokratiją, nustatė, kad neproporcingai daug aukštesnio rango valstybės tarnautojų sudarė viduriniosios klasės atstovai[73]. Tačiau savo darbe jis prieštaringai vertino šio pernelyg gausaus atstovavimo padarinius. Visai tikėtina, kad net jei biurokratija būtų įdarbinama maksimaliai atsižvelgiant į nuopelnus, vis dėlto toliau dominuotų tų pačių aukštesniosios ir viduriniosios klasių atstovai, nes esama koreliacijos tarp priklausomybės socialinei klasei, gebėjimo išlaikyti standartinius egzaminus, sėkmės mokykloje ir pan. Tai, kad atskleisto šališkumo priežastimi gali būti ir kitos socialinės jėgos, netrukdo įdarbinimui būti politine problema. Tai tapo ypač aktualu dabartiniu metu, įsigalėjus didesnei klasių, kalbinių grupių, religijų ir lyčių lygybei.

Lygybė yra itin svarbi turint omenyje daugumos viešųjų biurokratijų klientūros sudėtį. Nors daugybė viešųjų administratorių rūpinasi verslu, pramone, žemės ūkiu, užsienio politika ir krašto apsauga, dauguma viešųjų įstaigų klientų yra iš sąlygiškai socialiai nuskriaustų gyventojų sluoksnių. Tad susiduriame su gana dažna situacija, kai viduriniosios klasės administratoriai turi spręsti darbininkų ar užribio klasės problemas[74]. Abi grupės gali priklausyti tai pačiai tautinei kultūrai, tačiau skirtingų socialinių klasių vertybės vis dar dažnai skiriasi. Ši problema itin svarbi, kai klases skiriančios ribos sutampa su etniniu, kalbiniu ar kitokiu susiskirstymu. Dėl tokio etninio ir klasinio susiskirstymo būta raginimų nustatyti administratorių įdarbinimo kvotas tam, kad administracija tiksliai atspindėtų visuomenę, kuriai ji ketina vadovauti. Tai gali būti itin svarbu žemesniojo rango biurokratijos atstovams, kurie dažnai bendrauja su visuomene. Žinoma, šį sprendimą galima lengvai interpretuoti kaip prieštaraujantį įdarbinimo pagal nuopelnus principui, kuris paprastai būdingas šiuolaikinėms administravimo sistemoms. Taigi, nors tai šiek tiek paradoksalu, bet mėginant sukurti tam tikrą lygybės formą tarnyboje, gali prireikti sukurti tam tikrą nelygybę telkiant jos personalą.

Lygybė iškelia kitą viešojo administravimo klausimą. Kaip jau minėjome, biurokratinėms Vakarų visuomenių organizacijoms būdingas hierarchinis valdymas. Organizacijų viršininkai visada stengdavosi pasinaudoti savo valdžia nurodydami valdiniams, ką daryti. Vienos kultūrinės grupės visada

norėdavo labiau pripažinti šią valdžią negu kitos. Crozier nurodo aiškius valdžios pripažinimo skirtumus, būdingus Prancūzijos, Britanijos, Amerikos ir Rusijos organizacijoms[75]. Jis nurodo, kad Prancūzijos organizacijas kamuoja daugelio jų narių nesugebėjimas paklusti įsakmioms viršininko komandoms, o britų kultūroje įsišakniję pagarbos modeliai padarė tokias komandas visai priimtinas. Tiek Vakarų, tiek Rusijos visuomenių požiūris į valdžią smarkiai pasikeitė, tačiau daugelis Crozier nurodytų problemų ir skirtumų išliko[76]. Panašiai viešojo administravimo tyrimai, atlikti besivystančiose šalyse, parodė, kad viršininko įsakymams gali būti paklūstama ne dėl jo užimamo posto, bet dėl jo asmeninių savybių ir iš lojalumo jam[77].

Nors esama šių skirtumų, valdžia vis mažiau pripažįstama visose išsivysčiusiose šalyse. Šią tendenciją galima laikyti naujojo „poindustrinės visuomenės" individualizmo aspektu[78]. Tradicinei hierarchinei organizacijų struktūrai buvo pasiūlytos tokios alternatyvos kaip vadinamosios „dialektinės organizacijos" ir „bendradarbiavimo konsensuso pagrindu" organizacijos[79]. Kiti analitikai propagavo būtinumą „prasiveržti pro biurokratiją" arba „sugriauti biurokratiją" viešosiose organizacijose[80]. Apskritai šios ir begalė kitų siūlomų reformų tėra bandymai pakeisti valdžią daug spontaniškesnėmis organizacijos formomis, pagrįstomis didesne lygybe tarp darbo grupės narių. Pasak šių sampratų, hierarchinių organizacijų „vadovus ir valdinius" pakeistų bendradarbių grupės.

Labiausiai stengtasi įtvirtinti lygiateisiškumą organizacijose pramonės vadybos srityje. Kai kurios organizacijos, pasivadinusios „pramoninėmis demokratijomis", meistro vadovavimą pakeitė bendru darbo grupės sprendimų priėmimu. Pavyzdžiui, daugybės Švedijos pramonės įmonių darbininkai gali patys rinktis darbo vadovus, rinktis darbo tempą ir laiką. Daugybė kompanijų ir vis daugiau viešųjų organizacijų, skatindamos darbininkų iniciatyvumą ir siekdamos gerinti produkcijos kokybę, perėmė tokius mechanizmus kaip „kokybės būreliai" iš Japonijos ir „totalinė kokybės kontrolė" iš kitų šalių[81]. Galų gale Vokietijos ir Skandinavijos kompanijos pakluso reikalavimams savo darbininkų atstovams suteikti faktiškai lygias teises direktorių valdybose. Kitose pramoninėse šalyse įteisinti ne tokie kraštutiniai šios *Mitbestimmung* praktikos variantai[82].

Kaip parodysiu skyriuje apie administravimo reformą, viena iš šiuolaikinių viešojo sektoriaus reformos krypčių yra „dalyvavimas". Šių reformatorių argumentas tas, kad valdymas yra pernelyg hierarchinis, todėl žemesnieji viešosios tarnybos ešelonai nepajėgia daryti įtakos organizacijos daromiems sprendimams. Įrodinėjama, kad šitaip iš darbuotojų atimama teisė jaustis organizacijos nariais, o pati organizacija praranda savo ekspertus. Be to, hierarchinės kontrolės sumažinimas leidžia vyriausybėms atsisakyti daug

viduriniojo vadovų sluoksnio tarnautojų, kurių darbas buvo priežiūra[83]. Moderniose politinėse kultūrose didesnių dalyvavimo galimybių suteikimas yra beveik pagrindinė geros vadybos sąlyga tiek viešajame, tiek ir privačiajame sektoriuose.

Šios naujos organizacinės vadybos formos iškelia viešosioms organizacijoms unikalų klausimą: kokį vaidmenį organizacijos atžvilgiu vaidina klientas? Viešosios organizacijos paprastai būna „žmonių apdorojimo" organizacijos, o jų „produktas" turi daug tų pačių žmogiškų poreikių kaip ir „gamintojai". Todėl kliento kaip valdinio ar partnerio padėtį turi apibrėžti organizacija. Tik nedaugelis viešųjų organizacijų gali sau leisti traktuoti klientą kaip lygiateisį partnerį priimant sprendimus, ir nesvarbu, kiek kai kurie stebėtojai (ir klientai) trokštų įtvirtinti tokią organizavimo formą kaip normą. Vis dėlto aptartosios dalyvavimo reformos reikalauja, kad labiau dalyvautų klientai, ypač tvarkant tokias paslaugas kaip mokymas ar aprūpinimas būstu[84].

Viešosios organizacijos taip pat turi vykdyti teisinius ir moralinius įpareigojimus, neleidžiančius joms būti pernelyg jautrioms savo klientams. Tuo pat metu viešosios organizacijos turi progą ir gali kai kuriais atžvilgiais įtraukti klientus į juos liečiančių sprendimų formavimą, taip pat į organizacijų veiklą apskritai. Net ir nedarydamos nieko daugiau, viešosios organizacijos gali garantuoti, kad su klientais būtų elgiamasi sąžiningai ir kad jiems būtų suteikta teisė daryti įtaką juos liečiantiems sprendimams, o gal net kontroliuoti tokius sprendimus[85]. Iš tiesų klientai gali noriau pripažinti jiems nepalankius sprendimus, jeigu jiems buvo suteikta galimybė dalyvauti juos priimant ir paaiškintos tokį sprendimą lėmusios priežastys.

Pirmieji poindustrinės visuomenės dešimtmečiai rodo, kad viešųjų organizacijų klientai darosi vis aktyvesni ir nepaklusnesni, kaip pasakytų Douglas, jie siekia žemesnių tinklelio pozicijų. Tai būdinga labiau išsilavinusiems, plačiajam gyventojų sluoksniui skirtų programų klientams – pavyzdžiui, tokių viešųjų pensijų programų kaip socialinis aprūpinimas klientams. Ir vis labiau tai būdinga žemesniosioms socialinėms ekonominėms klasėms, kurioms tokie terminai kaip „galių suteikimas" simbolizuoja troškimą pakeisti savo santykį su biurokratija[86]. Taip pat tokios reformos kaip „piliečių chartijos" padeda paprastiems piliečiams geriau suprasti, kokios gali būti jų teisės *vis-à-vis* biurokratija[87].

Laisvė ir prievarta. Su hierarchijos ir lygybės idėjomis glaudžiai susijusi laisvės ir jos priešybės – prievartos dimensija. Kaip minėjome, daugumos čia aptariamų visuomenių pripažįstamos vertybių sistemos nuolat keičiasi. Jos vis palankiau žiūri į mažėjančią ekonominę laisvę ir į didėjančią raiškos bei socialinio aktyvumo laisvę. Abiejų laisvės tipų ribas dažnai turi nustatyti

biurokratija, kuri taip pat nusprendžia, kokiu mastu galima panaudoti prievartą verčiant paklusti jos sprendimams. Tai, žinoma, būdinga ekonomikos reguliavimo įstaigoms, tačiau mes nuolat užmirštame, kad policija pati yra viena iš labiausiai visur esančių administravimo formų. Tokių reformistinių socialinių programų, kaip daugelyje pramoninių demokratijų diegiama programa bedarbio pašalpą gaunantį įsidarbinti, įgyvendinimas taip pat susijęs su kai kurių piliečių laisvės ribojimu[88].

Mes pagrįstai galime sakyti, kad demokratinės visuomenės stabilumas gali priklausyti nuo vertybinio konsensuso tarp tų, kurie diegia taisykles, ir piliečių daugumos. Gausūs studentų aktyvistai septintojo dešimtmečio pabaigoje ir iki šiol besitęsiantys protestai prieš rasinę diskriminaciją, branduolinius ginklus, atomines elektrines ir aplinkos teršimą toliau rodė, jog esama didelių vertybinių nesutarimų: vieni trokšta daugiau laisvės, kiti reikalauja naudoti daugiau prievartos priešingam argumentui įtvirtinti. Studentų maištai, pavyzdžiui, Pietų Korėjoje ir Kinijoje, – tai dar vienas įrodymas, kad laisvė ir prievarta gali būti esminiai visuomenės nesutarimų dėl vertybių klausimai. Pagaliau nesutarimai dėl abortų ir skyrybų liudija vėl atgimstantį bažnyčios ir kultūros vaidmenį visuomenėje, o skirtumai tarp kartų kelia nesutarimus dėl vyriausybės reguliuojamosios veiklos vaidmens.

Nors kyla šių konfliktų ir nesantaikos protrūkių, tiesioginis fizinės jėgos panaudojimas moderniose visuomenėse yra mažiau priimtinas ir greičiausiai gana retas reiškinys. Kita vertus, tokio ginčytino politinės kontrolės būdo kaip netiesioginė prievarta griebiamasi vis dažniau. Čia mes kalbame ne vien apie potencialų žmogaus minčių kontroliavimą psichologinėmis priemonėmis (panašiai kaip Orwello romane *1984-ieji*), bet ir apie administravimo įstaigų sugebėjimą primesti savo valią piliečiams ir nesukelti jų pasipriešinimo. Tai daroma įvairiais būdais, iš kurių patys dažniausi yra efektyvumo reikalavimas ir apeliavimas į technologinius kriterijus priimant sprendimus[89].

Paprastam piliečiui, o šiuo atžvilgiu net neeiliniam piliečiui, vis sunkiau užginčyti sprendimus, kuriuos priima technologiškai kompetentinga ir gerai apsaugota biurokratija. Todėl šiuolaikinė vyriausybė – tai lydinys didelių organizacijų, priimančių savarankiškus sprendimus ir verčiančių individus jiems paklusti. Emmette'as Redfordas yra pasakęs:

> Pagrindinis daugelio žmonių, pavaldžių administracinei valstybei, bruožas – tas, kad jie būna apsnūdę, kai priimami dauguma juos liečiančių sprendimų. Jų aktyvumas jokiu būdu negali prilygti jų paklusnumui. Pavaldumą skatina pernelyg daug dalykų, kad žmogus galėtų juos aprėpti, todėl jis negali aktyviai reaguoti į viską, kas daro jam poveikį. Visur besistengiantį dalyvauti individą prarytų sumaištis, jo aktyvumas taptų išsklaidytas, o asmenybė susiskaidytų.

Demokratija, kai žmogus gali dalyvauti visur, kas jį liečia, neįmanoma administruojamoje visuomenėje.[90]

Kai kam gali pasirodyti, kad mes su profesoriumi Redfordu perlenkiame lazdą, tačiau administracinės tironijos grėsmė išlieka net ir puikiai administruojamose moderniose visuomenėse. Tai aiškiai įrodo menkas visuomenės aktyvumas sprendžiant daugelį aplinkosaugos ir energetikos klausimų, kurių sprendimas lemtingas piliečiams. Sprendimus šiais klausimais dažniausiai priima ekspertai, kurių nuomonės neretai skiriasi, o dėl informacijos stokos piliečiai neturi galimybės rinktis[91]. Čia komentuojame tik kultūrinį šios problemos aspektą, o galimų jos sprendimų analizę atidėsime iki 9 skyriaus.

Nors galimybės manipuliuoti administruojamoje arba poindustrinėje visuomenėje yra gana didelės, individo kontrolė neprievartinėmis priemonėmis yra beveik tokia pati ar netgi didesnė negu tradicinėje visuomenėje. Tai labai aiškiai matyti iš Douglas svarstymų apie individo elgesio apribojimus visuomenėje ir tiek grupės, tiek tinklelio plotmėje egzistuojančią kontrolę[92]. Tad dvidešimtojo amžiaus pradžia ir vidurys, kai klestėjo masių demokratija ir liberalizmas, gali būti tik pereinamasis laikotarpis tarp dviejų „totalitariškesnių" valdymo formų. Tradicinėje visuomenėje nefizinės prievartos naudojimas pateisinamas remiantis religinėmis ir ideologinėmis dogmomis. Poindustrinėje visuomenėje nefizinė prievarta gali būti įteisinta apeliuojant į efektyvumą bei technologiją ir į žiniasklaidą — o tai ir yra šiuolaikinių visuomenių, siekiančių didinti socialinį ir ekonominį racionalumą, dogma.

Didėjantis gyventojų išsimokslinimas ir atitinkamai didėjantis supratimas, kad jie kompetentingi dalyvauti priimant politinius sprendimus, gali sustiprinti įtampą poindustrinėje visuomenėje. Pagal vieną scenarijų yra pakankamai daug kompetentingų piliečių, galinčių daryti realų poveikį politikai. Pagal ne tokį optimistinį scenarijų technologijos tobulėja daug sparčiau negu piliečių kompetencija, o tai smarkiai pagilina prarają tarp jų ir veikiančios politinės sistemos[93]. Dabar ši įtampa išsilieja į konfliktus dėl atominių elektrinių, reprodukcinių technologijų bei gynybos politikos. Nesvarbu, kuris iš šių scenarijų yra tikslus, o galbūt jie abu tikslūs sprendžiant skirtingus politinius klausimus, piliečių dalyvavimas valdant biurokratinę ir technologinę visuomenę greičiausiai ir toliau bus esminė poindustrinės visuomenės problema. Institucinės permainos ir tai, kad visuomenė suvokia dalyvavimo galimybes, toliau skatina angažuotumą, tačiau dėl bauginančių technologinių reikalavimų mažėja dalyvavimo veiksmingumas.

Pavojai, kad formuojant sprendimus gali dominuoti technologijos ir elitai, demokratinėse visuomenėse pripažįstami kaip problema, bet lengvų jos sprendimų nėra. Vienas iš rekomenduojamų sprendimų – elektroninė demokratija,

kai visuomenei suteikiama galimybė dalyvauti priimant sprendimus (bent jau kaip balsuotojai) per gausius elektroninius referendumus. Kiti kritikai įrodinėja, jog ši paprasta dalyvavimo forma nėra tinkama, iš dalies todėl, kad svarstytini klausimai būna nuspręsti iki įsitraukiant visuomenei. Šie kritikai gina labiau patariamąsias demokratijos formas, kai visuomenė dalyvauja visame svarstymo procese ir jai suteikiama proga šiek tiek apmąstyti ir apsvarstyti problemas[94]. Savo ruožtu rimto svarstymo kritikai kelia klausimus dėl šio metodo praktiškumo[95].

Lojalumas ir įsipareigojimas. Trečioji politinės kultūros dimensija, minima Pye, buvo lojalumas ir įsipareigojimas. Jis daugiausia siejamas su paskutine bendruomene, kuriai individas būna besąlygiškai ištikimas. Daugelyje besivystančių visuomenių ir net kai kuriose pramoninėse visuomenėse individas nėra linkęs tapatintis su žmonėmis, nepriklausančiais jo šeimai. Net ir ten, kur pareiga šeimai *nėra* svarbiausias dalykas, ištikimybė kalbai, religijai, kastai ar etninei grupei silpnina asmeninį įsipareigojimą valstybinei politinei sistemai ir sukuria palankias sąlygas politiniams neramumams bei nestabilumui. Be to, Europoje stiprėja lojalumas Europos Sąjungai, tad tapatinimasis su nacionaline valstybe puolamas dar vienu aspektu[96].

Menkesnio visuomenės įsipareigojimo valstybei padariniai viešajam administravimui yra dideli, ypač kai tai būna įsipareigojimai nesusijusioms su šeima subnacionalinėms grupėms. Pirma, esant tokiam socialiniam susiskaidymui, išryškėja tendencija perduoti galią biurokratijai. Esant radikaliam susiskaidymui, priimti politinius sprendimus būna labai sunku ar net visai neįmanoma, tačiau kai kurios Europos šalys, stengdamosi apeiti šią problemą, sukūrė struktūrinius ir elgesio mechanizmus. Pavyzdžiui, tiek Nyderlanduose, tiek Šveicarijoje buvo surastos partnerystės priemonės, leidžiančios įveikti susiskaldymą, – tai tvirtas elito sutarimas, padedantis pažaboti potencialų konfliktą dėl kalbos ir religijos[97].

Vis dėlto primestų sprendimų neveiksnumas ar būtinybė primesti sprendimus dažniausiai apriboja įstatymų leidžiamosios ar vykdomosios valdžios galimybes efektyviai priimti sprendimus. Tokiais atvejais viešoji biurokratija gali būti vienintelis efektyvus sprendimus priimantis valstybės darinys. Be to, jei Weberio ir kitų apibūdintas biurokratijos etosas, kad biurokratija yra aukščiau politikos, sėkmingai įdiegtas gyventojams, ji gali veiksmingai funkcionuoti. Biurokratija gali sudaryti įspūdį, kad dirba savarankiškai bei racionaliai ir kartu priima visuomenei svarbius politinius sprendimus, kai tradiciškesnės demokratinės institucijos yra neveiklios. Šis apibūdinimas, be jokios abejonės, tiktų Ketvirtajai Prancūzijos Respublikai ir tam tikru mastu dabartinei Italijai bei Belgijai, taip pat daugeliui trečiojo pasaulio šalių[98].

Tačiau vis labiau ryškėja tai, kad šių biurokratijos sampratų erozija gali apriboti būsimą biurokratijos veiksmingumą sustingusiose ar susiskaidžiusiose visuomenėse. Biurokratija nustoja būti nešališka teisingumo arbitre ir tampa skelbiamų politinių apeliacijų taikiniu[99].

Antrasis politinių kultūrų segmentacijos esmės padarinys viešajam administravimui susijęs su administratoriaus ir kliento santykiu. Kaip ir aptariant socialinės klasės ir įdarbinimo ryšį, būtina atkreipti dėmesį į diferencijuotą etninių grupių įdarbinimą. Vienos grupės dominavimas yra įprastas trečiojo pasaulio šalyse, ypač ten, kur dabartines nacionalines sienas buvusios kolonijinės valstybės nubrėžė menkai atsižvelgdamos į kuriamų politinių vienetų socialinę sudėtį. Pavyzdžiui, etniniai konfliktai Ruandoje, Burundyje, Nigerijoje ir kitose šalyse iš dalies vyksta dėl to, kuri grupė vyraus viešajame sektoriuje (taip pat armijoje). Žinoma, toks etninis suskaidymas būdingas ne vien trečiajam pasauliui; jis ryškus Šiaurės Airijoje, kur dominuoja protestantai, ir Kanadoje, kur istoriškai dominuoja angliškai kalbanti bendruomenė.

Tokie susiskaidymai būna ne tik pilietinių neramumų priežastis, bet ir kelia kasdienę įtampą. Vienas iš šios įtampos tarp socialinių grupių aspektų yra įprasta dominuojančios kultūros atstovų padėtis administracinėse įstaigose. Šie individai administruoja programas, skirtas padėti priklausomų kultūrų žmonėms. Kaip ir socialinės klasės atveju, dauguma administratorių yra kilę iš visuomenėje dominuojančių kultūrinių grupių, o neproporcingai daug jų klientų yra priklausomų kultūrų atstovai. Tokia padėtis ne tik didina tarp grupių tvyrančią įtampą, bet gali taip pat ir mažinti administracinių struktūrų darbo efektyvumą.

Iš esmės viešasis administravimas yra „žmonių apdorojimas". Kliento norai ir reikalavimai būna perteikiami administratoriui, administratorius priima tam tikrus sprendimus, o tie sprendimai perduodami klientui. Akivaizdu, jog tai bendravimo procesas ir čia, kaip visais bendravimo atvejais, naudojamasi bendrosiomis vertybėmis, simboliais ir kognityvinėmis struktūromis. Šis sutarimas nebūtinai randamas tarp skirtingų subkultūrinių visuomenės grupių narių. Šiais atvejais administratorių ir klientų sąveikos rezultatas gali būti ne veiksmingo bendravimo ir savitarpio supratimo plėtojimas, o priešiškumo, neapykantos ir egzistuojančių prietarų sustiprėjimas. Tai itin būdinga įgyvendinant socialines programas, kurios paliečia klientų ir administratorių puoselėjamas vertybes. Daugelis tiesioginių socialinės nesantaikos priežasčių yra išnagrinėtos įvairiuose skirtingų klasių sąveikos tyrinėjimuose, tačiau apibendrindami galime sutikti su Sjobergu, Bremeriu ir Farisu, kad „biuro-

kratinės organizacijos vaidina lemiamą vaidmenį palaikant socialinį susisluoksniavimą"[100].

Pasitikėjimas ir nepasitikėjimas: biurokratijos galios teorija. Ketvirtasis ir paskutinis politinės kultūros aspektas – tai tarp gyventojų vyraujantis pasitikėjimo ir nepasitikėjimo lygis. Politiniu pasitikėjimu tapo itin populiaru aiškinti santykinę skirtingų politinių sistemų sėkmę, o ypač – nevienodą sėkmę kuriant politinę demokratiją[101]. Aptardami šį kultūros aspektą, mes pamėginsime teoriškai paaiškinti, kodėl viešosios administracijos galia skirtingai plėtojasi įvairiose politinėse sistemose.

Manome, kad galios priimti administracinius sprendimus augimo tempas šiuolaikinėse šalyse yra skirtingas ir tai lemia ne vien grynai atsitiktinės ar iracionalios jėgos – bent jau iš dalies tai lemia šių šalių politinių kultūrų modeliai. Pasitikėjimo modeliavimas politinėse kultūrose gali vaidinti svarbų vaidmenį šioje analizėje. Pirmiausia išskirkime du socialinio arba politinio pasitikėjimo komponentus. Pirmasis komponentas – tai pasitikėjimas individais – asmeninio cinizmo priešybė. Šis kintamasis dydis traktuojamas kaip parodantis, kokiu mastu visuomenės nariai tiki, kad gali pasitikėti kitais individais – ne savo šeimų nariais. Be to, patiklūs individai turėtų būti linkę palankiai vertinti žmogaus prigimtį. Toks pasitikėjimas žmogiškumu nėra vienodai būdingas visoms kultūroms. Almondas ir Verba pateikia pačius patikimiausius tiesioginius duomenis apie pasitikėjimo žmonėmis įvairovę. Jie nustatė, kad 55 procentai amerikiečių ir 49 procentai britų, bet tik 7 procentai italų, dalyvavusių jų apklausoje, mano, jog „galima pasitikėti dauguma žmonių" [102]. Gana panašus pasitikėjimo ir nepasitikėjimo pasiskirstymas buvo nustatytas ir kitais tyrimais. Socialinio nepasitikėjimo mastą Prancūzijoje gerai aprašo Wylie, kuris nurodo, kad daugelis jo pažįstamų provincijos prancūzų mano taip:

> kadangi visi individai apskritai yra piktavaliai ir kadangi visuomenė niekada nenumalšina gelminio aš, kiekvieno individo elgesį iš tikrųjų skatina nematomos jėgos, kurios, ko gero, yra priešiškos.[103]

Nors nuo tada, kai Wylie parašė šias eilutes, Prancūzijos politinis ir socialinis gyvenimas smarkiai sumodernėjo, tačiau kai kurios pamatinės neigiamos žmogaus prigimties sampratos išliko[104]. Naujesni duomenys patvirtina skirtingų pasitikėjimo lygių egzistavimą (žr. toliau).

Pasitikėjimas ir nepasitikėjimas politine kultūra svarbūs administracinės galios didėjimui todėl, kad socialinio pasitikėjimo trūkumas pašalina neformalios ir susireguliuojančios veiklos galimybę ar bent jau tikimybę. Didesnio pasitikėjimo visuomenėse šios rūšies veikla gali papildyti valdžios veiksmus,

kuriais reguliuojami žmonių santykiai visuomenėje. Tokiose politinėse sistemose kaip Jungtinės Valstijos, Jungtinė Karalystė ar Skandinavijos šalys, kur socialinis pasitikėjimas yra didelis, gana lengvai atsiranda nevyriausybinės alternatyvos viešajam administravimui. Individai jaučia, kad jie gali saugiai kurti organizacijas ir gali leisti šioms organizacijoms tam tikru mastu kontroliuoti jų narių gyvenimus.

Gana ryškus šio reiškinio pavyzdys yra advokatų ir medikų asociacijų panaudojimas sureguliuojant svarbius viešosios politikos aspektus[105]. Įvairūs mechanizmai, leidžiantys kartu teikti viešąsias paslaugas – budėjimas kvartaluose siekiant mažinti nusikalstamumą ir nuomininkų prižiūrimas aprūpinimo būstu programų įgyvendinimas,– taip pat priklauso šiai kategorijai[106]. Šį pasitikėjimo aspektą galima pagrįsti ir lyginant profesinių sąjungų galias reguliuoti ekonomikos reikalus šiose visuomenėse, nors Jungtinės Valstijos šiuo požiūriu būtų tam tikra anomalija. Taigi tais atvejais, kai individai labai pasitiki vieni kitais, mes galime viltis, kad daugybė šiaip jau viešųjų funkcijų bus atliktos privačiai.

Robertas Putnamas teigė, jog aiškinant visuomenių skirtumus, yra svarbūs skirtingi „socialinio kapitalo" lygiai[107]. Jo manymu, sėkmingos demokratijos kūrimas priklauso nuo to, ar individai sugeba kurti asociacijas, pranokstančias jų šeimas ir artimiausius socialinius sambūrius. Šios grupės iš esmės ne tik padeda pasirengti demokratiniam dalyvavimui, bet ir rodo ryžtą dirbti su žmonėmis, kurie skiriasi nuo mūsų pačių. Be to, šios socialinės organizacijos įsiterpia tarp valstybės ir visuomenės šitaip iki minimumo sumažindamos tiesioginį autoriteto primetimą individams[108]. Putnamas remiasi šiais skirtumais aiškindamas vienos šalies (Italijos) regionų įvairovę, taip pat tos pačios šalies ilgainiui atsirandančius skirtumus[109].

Čia taip pat galime matyti pavyzdį, kaip gali vykti tam tikri sisteminiai politinės kultūros pokyčiai. Vienas bendrų daugelio centro dešiniųjų skelbiamų vyriausybės programų bruožų nuo devintojo dešimtmečio pradžios iki pastarųjų metų – keliamas reikalavimas privatizuoti tas funkcijas, kurios anksčiau buvo viešosios. Net ir tose šalyse, kuriose istoriškai susiklostė labai palankus požiūris į viešojo sektoriaus veiklą (pvz., Prancūzijoje, Italijoje ir daugelyje trečiojo pasaulio šalių), daugelis viešųjų funkcijų buvo privatizuotos[110]. Dar pamatysime, ar tai nėra tik nukrypimas ir, praėjus „Naujosios dešinės" politikos madai, nebus vėl sugrįžta prie labiau etatistinės politikos. Tačiau gali atsitikti ir taip, kad jei privatizacijos bus gana sėkmingos, keičiantis elgesiui, keisis ir nuostatos.

Kaip ir atviras ekonominės veiklos privatizavimas, viešųjų paslaugų teikimas galbūt labiau negu kada nors anksčiau priklauso nuo aktyvaus nepelno organizacijų – „trečiojo sektoriaus" – dalyvavimo. Viešųjų paslaugų teikimui

dabar būdingas įvairiopas viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas, o viena iš svarbesnių jo formų – viešųjų ir privačiųjų įstaigų partnerystė. Šis paslaugų teikimo modelis dažnai būna veiksmingas ir efektyvus ir šiek tiek leidžia sumažinti paslaugų biurokratiškumą. Kita vertus, jis kelia atskaitomybės ir kontrolės klausimų, o vyriausybė, užuot tiesiog ėmusis hierarchinės kontrolės, turi sugebėti prižiūrėti įvairius sutartinius ir partnerystės sandorius[111].

Tarpasmeninio pasitikėjimo rodikliai. Traktuodami ryžtą formuoti asociacijas kaip vieną pasitikėjimo tarp individų rodiklių, mes vėl randame didžiulių skirtumų tarp šalių. Pavyzdžiui, Almondas ir Verba nustatė, kad 40 procentų amerikiečių ir 30 procentų britų teikia pirmenybę laisvalaikio praleidimui ne namie, dažniausiai dalyvaujant kokioje nors grupinėje veikloje[112]. Priešingai, Italijoje ir Meksikoje tokiai veiklai pritarė atitinkamai 7 ir 11 procentų gyventojų. Pagal dar ankstesnę apklausą, atliktą Prancūzijoje, aktyviai leidžiančių laisvalaikį žmonių skaičius taip pat buvo nedidelis (tik 11 procentų prancūzų teikė pirmenybę kokiai nors grupinei veiklai laisvalaikio metu)[113], tačiau vėlesnės apklausos rodo, kad asociatyvus gyvenimas Prancūzijoje turtingas[114]. Apklausos, atliktos daugelyje demokratinių pramoninių šalių parodė, kad prancūzai, italai ir japonai ne taip noriai įsitraukia į savanoriškas organizacijas kaip kitų šalių gyventojai (2.8 lentelė). O nėra bendro grupinės narystės ir dalyvavimo modelio, dalyvavimo modelis atrodo kaip ilgas ramybės periodas, kurį retkarčiais pertraukia didelio masto ir net audringi socialiniai judėjimai[115].

Dar vienas polinkio kurti grupes rodiklis yra darbininkų, priklausančių profesinėms sąjungoms, proporcinė dalis. Profesinės sąjungos iškilo galbūt kaip svarbiausios organizacinės Vakarų visuomenės grupės, ypač jei turėsime omenyje jų daromą įtaką politinei sistemai. Taigi, jei mes pažiūrėtume, koks procentas ekonomiškai aktyvių gyventojų dalyvauja šiose organizacijose, gausime tam tikrų duomenų apie atitinkamos šalies gyventojų organizacinius sugebėjimus ir interesus (tai parodyta 2.8 lentelėje). Kaip matyti iš 2.8 lentelės, Jungtinėje Karalystėje, Australijoje, taip pat ir mažesnėse Europos demokratinėse valstybėse profesinių sąjungų narių yra kur kas daugiau nei kitose šalyse. Mes jau kalbėjome apie aukštą tarpasmeninio pasitikėjimo lygį Jungtinėje Karalystėje, taip pat ne kartą buvo minimas skandinavų polinkis burtis į organizacijas[116]. Panašiai ir trečiojo pasaulio šalyse nėra stipraus darbininkų judėjimo, ir tai iš dalies atspindi palyginti žemą tarpasmeninio pasitikėjimo lygį šiose visuomenėse, taip pat ir tai, kad darbo jėga sudaro palyginti mažą monetarinių ekonomikos sektorių dalį.

Įdomiausia tai, kad Prancūzijoje, Italijoje, Jungtinėse Valstijose ir Japonijoje profesinių sąjungų veikloje dalyvauja tik nedidelė gyventojų dalis (žr. 2.9 lentelę). Iš šios diskusijos apie pasitikėjimą aiškėja, kad Italijos ir Prancūzijos gyventojams būdingas mažas socialinis pasitikėjimas. Mažą tarpasmeninį pasitikėjimą rodo ir menkas organizacinės veiklos lygis. Polinkio burtis į grupes silpnumą rodo ne tik šie kiekybiniai rodikliai, bet taip pat ir kokybiniai tyrinėjimai, atskleidžiantys egzistuojančių organizacijų silpnumą. Užuot funkcionavusios kaip darni visuma, Prancūzijos ir Italijos profesinės sąjungos yra draskomos ideologinių ir politinių ginčų, neleidžiančių joms efektyviai formuoti ir įgyvendinti viešąją politiką.

Atsižvelgiant į pateiktus duomenis apie požiūrį į socialinį pasitikėjimą ir laisvalaikio leidimą ne namie, kiek gausesnio dalyvavimo profesinėse sąjungose būtų galima tikėtis iš amerikiečių. Akivaizdu, jog tai atskiras suinteresuotumo priklausyti tam tikram organizacijos tipui trūkumo atvejis, o ne bendresnio pobūdžio rodiklis, liudijantis polinkį burtis į organizacijas. Galų gale nors daug kas teigia, kad Japoniją galima laikyti į grupę orientuotos visuomenės modeliu, nedaug japonų priklauso profesinėms sąjungoms. Šiuo atveju menką narystės profesinėse sąjungose rodiklį galbūt lemia tai, kad viena organizacija (kompanija) yra pakeitusi kitą (profesinę sąjungą) ir tapusi darbo jėgos organizavimo centru. Jei dabartinis ekonomikos nuosmukis privers japonų firmas atleidinėti darbininkus, šis modelis gali keistis.

Pasitikėjimas valdžia. Antrasis pasitikėjimo aspektas – pasitikėjimas valdžia ir politinėmis institucijomis. Čia mus ypač domina tai, kokiu mastu individas tiki, kad „politinės" struktūros ir politikai, kaip administracinių struktūrų priešybė, yra verti pasitikėjimo. Šiai politinio pasitikėjimo sampratai ir jos priešybei – politiniam cinizmui – priklauso taip pat ir idėja, kad politikai, priimdami sprendimus, atsižvelgia į piliečių nuomonę. Šios pasitikėjimo rūšies implikacijos administracinės valdžios plėtrai yra daug svarbesnės nei neapibrėžto socialinio pasitikėjimo implikacijos. Jei dauguma gyventojų ar net gana svari mažuma netiki, kad jų valdžia ir politikai yra dori, sąžiningi ir nešališki, tokiai valdžiai valdyti šalį išties yra labai sunku. Žmonėms sunku pripažinti teisėtais sprendimus tokios politinės sistemos, kuria labai nepasitikima. Visada būtų manoma, kad sprendimai susiję su korupcija, apgaule ar favoritizmu.

Taip pat matome, kad politinio pasitikėjimo lygis, kaip ir tarpasmeninio pasitikėjimo lygis, smarkiai skiriasi įvairiose kultūrose. Almondas ir Verba pateikia tiesiogiai palyginamų duomenų apie pasitikėjimo politikais skirtumus. Kai, atlikdami apklausą penkiose pasaulio šalyse, jie klausė respondentų, ar šie tikį, kad gali patys daryti poveikį vietos ir šalies tvarkai, 75 procentai amerikiečių ir 62 procentai britų respondentų atsakė galį paveikti šalies tvarką,

2.8 lentelė. Dalyvavimas visuomeninėse organizacijose* (procentais)

	Japonija	*Didžioji Britanija*	*Airija*	*Prancūzija*	*Belgija*	*Vokietija*	*Olandija*	*Ispanija*	*Danija*	*Italija*
Vienoje ar daugiau	29	52	53	27	42	50	62	31	62	26
Nedalyvauja	71	48	47	73	58	50	38	69	38	74

Šaltinis: Leisure Development Center Study, pateikta: E. H. Hastings and P. K. Hastings, eds, *Index to International Public Opinion, 1982-83* (Westport, CT: Greenwood, 1984).

* Labdaros, religinės, politinės, profesinės ir aplinkosaugos organizacijos, profesinės sąjungos ir pan.

2.9 lentelė. Darbininkų, priklausančių profesinėms sąjungoms, dalis procentais

Islandija	94	Italija	36
Švedija	91	Naujoji Zelandija	36
Suomija	80	Vokietija	35
Danija	76	Graikija	34
Belgija	73	Estija	33
Norvegija	68	Šveicarija	32
Austrija	62	Nyderlandai	30
Liuksemburgas	61	Argentina	27
Filipinai	58	Japonija	26
Lenkija	57	Ispanija	20
Airija	53	Singapūras	17
Australija	51	Jungtinės Valstijos	15
Čekijos Respublika	39	Zimbabvė	13
Jungtinė Karalystė	39	Pietų Afrika	13
Kanada	37	Indija	8

Šaltinis: M. Upham, ed., *Trade Unions of the World* (London: Cartermill, 1996).

o Italijoje tik 28 procentai apklaustųjų jautėsi galį daryti tokią įtaką[117]. Abramsonas ir Inglehartas, tirdami politinę socializaciją Prancūzijoje, Nyderlanduose ir Jungtinėse Valstijose, palygino vaikų pasitikėjimą tėvu ir valstybės galva. Nyderlanduose ir Jungtinėse Valstijose vaikai šiek tiek labiau pasitikėjo politiniais veikėjais; Prancūzijoje vaikų pasitikėjimas savo tėvu buvo kur kas didesnis negu politinės sistemos atstovais[118]. Daug naujesnių tyrinėjimų metu buvo nustatyta, kad Prancūzijos piliečiai politikais pasitiki mažiau negu kitomis profesinėmis grupėmis – tarp jų ir valstybės tarnautojais (žr. 2.10 lentelę). Gana aukštas politinio pasitikėjimo lygis buvo užfiksuotas Skandinavijos šalyse ir Nyderlanduose, tačiau ir čia, atrodo, jis pamažu mažėja[119].

Visuomenės tyrimai atskleidė reikšmingus pasitikėjimo lygio skirtumus išsivysčiusiose valstybėse, tačiau skirtumai būtų dar didesni, jei pavyktų atlikti nuodugnesnius tyrimus mažiau išsivysčiusiose visuomenėse[120]. Tačiau tam tikrų duomenų apie jose vyraujantį nepasitikėjimo lygį galima gauti kitais metodais. Bendras tokių visuomenių bruožas – labai žemas pasitikėjimo valdžia lygis ir nuostata, kad kiekvienas žmogus, siekiantis tapti valdžios pareigūnu, daro tai dėl asmeninės naudos[121]. Ši nuostata savo ruožtu sietina su anksčiau buvusiais tose šalyse autoritariniais režimais, be to, reikia turėti omenyje, kad esant kitoms valdymo formoms būtų sunku priversti piliečius paklusti.

Nuo tada, kai Almondas ir Verba atliko savo tyrinėjimus, pasitikėjimas valdžia daugelyje pramoninių šalių susilpnėjo. Jungtinėse Valstijose, kur,

2.10 lentelė. Pasitikėjimas politikais Prancūzijoje (procentais)

	„Ar tikite, kad dauguma politikų yra sąžiningesni, mažiau sąžiningi, vienodai sąžiningi kaip...?":			
	Sąžiningesni	*Mažiau sąžiningi*	*Vienodai sąžiningi*	*Nežinau*
Bankininkai	6	15	68	11
Teisininkai	7	24	53	16
Valstybės tarnautojai	4	42	37	17
Pramonininkai	6	24	52	18

Šaltinis: CSA/*Le Journal du Dimanche* Survey, April 5 and 6, 1990.

nespėjus užgyti Vietnamo karo žaizdoms, kilo Votergeito skandalas, pasitikėjimo nuosmukis buvo itin staigus. Pavyzdžiui, 1964 m. į klausimą, ar galima tikėtis, kad Vašingtono valdžia visada elgsis tinkamai, dažniausiai elgsis tinkamai, tik kartkartėmis elgsis tinkamai, net 77 procentai amerikiečių atsakė, jog visada ar dažniausiai elgsis tinkamai. 1977 m. taip manančių buvo tik 32 procentai. Tik 22 procentai apklaustųjų 1964 m. manė, kad negalima pasitikėti valdžia, o 1977 m. net 64 procentai respondentų tvirtino, kad valdžia negalima besąlygiškai pasitikėti[122]. Nors pasitikėjimas Jungtinių Valstijų valdžia Reagano prezidentavimo metais šiek tiek padidėjo, po „Irangeito" ir Kongreso bankinių operacijų skandalų, remiantis visuomenės apklausų duomenimis, pasitikėjimas valdžia vėl gerokai smuktelėjo. Pavyzdžiui, 1993 m. tik 24 procentai visuomenės manė, kad galima pasitikėti valdžia[123].

Dar vienas būdas patikrinti piliečių pasitikėjimą valdžia – tai apžvelgti jų rodomą pasitikėjimą valdžios institucijomis, o ypač vykdomąja valdžia. Iš devynių pagrindinių visuomenės institucijų, paminėtų per 1979 m. apklausą, vykdomoji valdžia pagal jai rodomą piliečių pasitikėjimą buvo priešpaskutinėje vietoje; žemiausioje vietoje atsidūrė profsąjungos. 1966 m. vykdomoji valdžia pagal apklausų duomenis buvo ketvirta. Pagal kai kuriuos naujesnius tyrimus piliečių pasitikėjimas vykdomąja valdžia santykiškai padidėjo ir pranoko jų pasitikėjimą įstatymų leidžiamąja valdžia. 1991 m. maždaug 26 procentai respondentų pasitikėjo vykdomąja valdžia, tačiau tik 18 procentų apklaustųjų pasitikėjo Kongresu[124].

Tačiau ne vien Jungtinių Valstijų piliečiai skeptiškai vertina savo valdžią. Atrodo, jog tai yra bendras pramoninių demokratinių šalių reiškinys, kurį, matyt, iš dalies lemia (sąlygiškas) vyriausybių nesugebėjimas garantuoti spartų ekonomikos augimą ir gerinti gyvenimo sąlygas. Pavyzdžiui, 34 procentai apklaustų amerikiečių teigė mažai ar visai nepasitikį savo valstybės pareigūnais, 35 procentai apklaustų britų sakė tą patį. Dar didesnę nuostabą kelia tai,

kad daugiau kaip ketvirtadalis Vakarų Vokietijos respondentų išreiškė tokį pat negatyvų požiūrį į savo šalies biurokratiją[125]. Taigi kaip aiškinome anksčiau, politinės kultūros kinta. Tačiau neaišku, ar šios permainos tėra trumpalaikė reakcija į kai kuriuos dvidešimto amžiaus pabaigos įvykius, ar tai esminis gyventojų požiūrio į valdžią lūžis.

Nors ir yra pagrindo teigti, kad pasitikėjimas valdžia sumažėjo, kiekviena moneta turi dvi puses. Pavyzdžiui, Europos Bendrijai priklausančių valstybių piliečiai buvo klausiami, ar jie patenkinti demokratijos raida savo šalyse[126]. 1989 m. patenkintųjų (atsakiusių „labai patenkintas" ar „iš dalies patenkintas") buvo vidutiniškai[127] 60 procentų ir sumažėjo iki 57 procentų 1998 m. Tai kur kas daugiau negu 1973 m. (47 procentai patenkintų), net ir po to, kai Bendrija pasipildė trimis šalimis (Graikija, Portugalija ir Ispanija), kuriose patenkintųjų buvo mažiau negu vidutiniškai.

Taip pat smarkiai skyrėsi pasitenkinimo lygis įvairiose šalyse. Pasitenkinimas demokratija svyravo nuo 28 procentų Italijoje (buvo tik vienu procentu didesnis negu 1973 m.) iki 84 procentų Danijoje. Apskritai pietinės Europos šalys buvo mažiau patenkintos savo vyriausybėmis negu kitų žemyno dalių šalys. Geriausiame iš visų pasaulių norėtume, kad kiekvienas pilietis būtų patenkintas tuo, kaip veikia jo vyriausybė, bet atrodo, kad yra dar didelių paramos šioms vyriausybėms rezervų[128].

Panašiai paklausti, kaip vertina juos valdančias institucijas, Vakarų Europos šalių piliečiai parodė didelį pasitikėjimą (2.11 lentelė). Pasitikėjimas valstybės tarnyba įvairiose šalyse smarkiai skyrėsi. Tokiose šalyse kaip Danija ir Airija jis buvo labai didelis, bet labai mažas tokiose šalyse kaip Italija, Ispanija ir Portugalija. Be to, kai kuriose šalyse (Danijoje, Prancūzijoje, Airijoje) visuomenė labiau pasitikėjo valstybės tarnyba negu parlamentais. Taip pat visuomenės pasitikėjimas valstybės tarnyba vidutiniškai šiek tiek sumažėjo per devintą dešimtmetį.

Pasitikėjimas ir administravimas. Dabar mes esame aptarę du skirtingus pasitikėjimo aspektus – pasitikėjimą individais ir pasitikėjimą valdžia[129]. Šie du aspektai gali būti susiję tarpusavyje tipologiškai (žr. 2.2 schemą). Remdamiesi šia tipologija, pamėginsime paaiškinti skirtingus politinės galios ir gyventojų poveikio globojančiai administracijai lygius abiejų pasitikėjimo aspektų atžvilgiais. Kalbėdami apie politinę administravimo galią, mes turime omenyje viešosios biurokratijos, susijusios su kitais sprendimus priimančiais politinės sistemos dariniais (pvz., įstatymų leidžiamąja valdžia), galią priimti sprendimus. Bėgant laikui, administracijos galia formuoti politiką sustiprėjo, bet nevienodu mastu įvairiose šalyse.

2.11 lentelė. Pasitikėjimas pagrindinėmis institucijomis (kuo vėlesniais metais) (teigiami atsakymai, procentais)

	Ginkluotosios pajėgos	*Švietimo sistema*	*Teisinė sistema*	*Spauda*	*Profesinės sąjungos*	*Policija*	*Parlamentas*	*Valstybinė tarnyba*	*Didžiosios kompanijos*
Belgija	33	74	45	44	37	51	43	42	50
Danija	46	81	79	31	46	89	42	51	38
Prancūzija	56	66	58	38	32	67	48	49	67
Vokietija	40	54	65	34	36	70	51	39	38
Airija	62	73	47	36	43	86	50	59	52
Italija	63	48	49	32	34	67	32	27	62
Nyderlandai	32	65	63	36	53	73	54	46	49
Norvegija	65	79	75	43	59	88	59	44	53
Portugalija	47	51	41	36	29	44	34	32	45
Ispanija	42	62	45	51	40	58	43	37	49
Švedija	49	70	56	33	40	74	47	44	53
Jungtinė Karalystė	81	47	54	14	26	77	46	44	48

Šaltinis: European Values Survey.

Antras šios tipologijos kintamasis dydis – tai gyventojų jausmai administracinei struktūrai. Biurokratą, jeigu šis nėra jūsų artimas giminaitis, tikrai nelengva pamilti. Tačiau pasitaiko ir tokių atvejų, kai kultūrinė orientacija nulemia gana palankų požiūrį į administraciją. Kai kurių šalių gyventojai į viešąją biurokratiją žiūri labai pagarbiai ir iš tradicijos laiko ją visuomenės elitu. Kitose visuomenėse šis pozityvus jausmas gali būti tik pagiežinga pagarba biurokratams už jų administracinę bei techninę kompetenciją, tačiau vis dėlto tai teigiamas požiūris į administraciją.

		Pasitikėjimas kitais Aukštas	**Pasitikėjimas kitais** Žemas
Politinis pasitikėjimas	Aukštas	Maža administracinė galia	Vidutinė administracinė galia (teigiamas požiūris)
Politinis pasitikėjimas	Žemas	Vidutinė administracinė galia (neigiamas požiūris)	Didelė administracinė galia

2.2 schema. Socialinio pasitikėjimo aspektų santykis su administracine galia.

Schemoje 2.2 pateikti ne visi galimi dviejų priklausomų tipologijos charakteristikų deriniai ir galimi jų padariniai. Mes nusprendėme apsidrausti ir į dvi schemos skiltis įrašėme „vidutinė administracinė galia". Vis dėlto tai kažkas daugiau negu paprastas apsidraudimas ir jis susijęs su tam tikromis aptariamų politinių ir visuomeninių sistemų, turinčių patekti į šios schemos langelius, savybėmis. Aptarę kiekvieną iš keturių šios tipologijos elementų, mes pabandysime paaiškinti ir pagrįsti savo teiginius.

Pirmoji tipologijos skiltis – tai visuomenės, kurioms būdingas aukštas tarpasmeninis pasitikėjimas ir pasitikėjimas valdžia. Šiais atvejais mes turėtume tikėtis rasti pačias silpniausias administracines struktūras. Šiose politinėse sistemose normalios „politinės" valdžios šakos palyginti sėkmingai valdo šalį ir linkusios griežtai laikytis savo sprendimų priėmimo prerogatyvų. Jos pajėgios kurti taisykles ir priversti jų laikytis be pernelyg didelės viešosios biurokratijos pagalbos. Be to, čia sėkmingai veikia ir nevyriausybiniai sprendimus priimantys dariniai, galintys atlikti daug reguliavimo funkcijų, kurias kitu atveju turėtų atlikti biurokratija.

Aiškiausias šiai aukšto tarpasmeninio pasitikėjimo ir aukšto politinio pasitikėjimo kategorijai priklausančios šalies pavyzdys yra Jungtinė Karalystė.

Čia Ministrų kabinetas ir Parlamentas (mažesniu mastu) sudaro veiksmingą politinius sprendimus priimantį darinį[130]. Kaip nurodė Nordlingeris, šioje sistemoje politinio pasitikėjimo lygis yra pakankamai aukštas, kad politinius sprendimus priimantys pareigūnai po rinkimų gautų itin didelius įgaliojimus[131]. Tad gyventojai gali tiesiogiai politiškai kontroliuoti savo renkamus kandidatus tik rinkimų metu, tačiau didėja ir neformalių dalyvavimo mechanizmų reikšmė[132]. Be to, visuomenės organizacijos tradiciškai smarkiai save reguliuodavo. Ko gero, pats ryškiausias rėmimosi tokiu reguliavimusi pavyzdys – labai menkas vyriausybės kišimasis sprendžiant darbo ir valdymo ginčus. Konservatorių vyriausybės kartkartėmis pasiūlydavo ir priimdavo vieną kitą darbo įstatymą, tačiau net ir tai, ką padarė M. Thatcher vadovaujama vyriausybė, palyginti su Jungtinėmis Valstijomis ar daugeliu senųjų gerovės valstybių, yra tik lašas jūroje.

Tačiau tai nereiškia, kad Britanijos biurokratija yra apsnūdusi ir nedalyvauja formuojant politiką. Britai buvo labai sunerimę dėl valstybinės tarnybos vaidmens formuojant viešąją politiką[133]. Tačiau kitaip negu daugelyje kitų politinių sistemų, Ministrų kabinetas ir mažesniu mastu Parlamentas jokiu būdu nėra institucijos, tik automatiškai patvirtinančios administratorių veiksmus. Parlamentinės ministrų kontrolės tradicija užkerta kelią biurokratijos valdžios augimui, kuris būdingas kitoms politinėms sistemoms, pavyzdžiui, Prancūzijai. Be to, virtinė vyriausybių (tarp jų 1997 m. išrinkta leiboristų vyriausybė) buvo susirūpinusios dėl viešosios biurokratijos galių ir mėgino ją stipriau politiškai kontroliuoti[134]. Todėl Jungtinė Karalystė tebėra politinė sistema su palyginti nedidele administracijos galia ir tokia pat nedidele kontrole.

Priešingoje schemos skiltyje būtų šalys, kurioms nebūdingas nei didelis pasitikėjimas politine sistema, nei didelis tarpasmeninis pasitikėjimas. Iš pramoninių valstybių šiai kategorijai priskirtinos Prancūzija ir Italija (nors čia nuolat vyksta socialinės permainos). Duomenys apie tarpasmeninio pasitikėjimo lygį išsivysčiusiose demokratinėse valstybėse pateikti 2.11 lentelėje; ir iš tikrųjų anų dviejų šalių respondentai atrodo itin nepatiklūs. Nepatiklumas būdingas ir daugeliui trečiojo pasaulio šalių, ypač toms, kuriose etninė gyventojų įvairovė neleidžia sukurti efektyvių valstybinių institucijų. Šios valstybės dažniausiai neturi pagrindo, ant kurio galėtų kurti nevyriausybines organizacijas, pajėgiančias tvarkyti tam tikrus ekonominius bei socialinius reikalus[135]. Daugelis autorių pažymėjo santykinį tokių organizacijų silpnumą Prancūzijoje ir Italijoje. Tai nereiškia, kad šios visuomenės visiškai neturi suinteresuotų grupių, tačiau egzistuojančios grupės linkusios skaldytis ir dažniausiai tai gynybinės grupės. Be to, jų nariams trūksta tvirto normatyvinio

ir politinio įsipareigojimo, kuris labai būdingas kitų visuomenių grupėms, didžiausia išimtis gali būti profesinės sąjungos[136].

Valdžios *politinių* komponentų sugebėjimas valdyti šiose visuomenėse yra palyginti menkas, nors golistų valdymo laikotarpiu, o vėliau valdant Mitterrand'o socialistams, Prancūzijos politinė sistema gerokai sustiprėjo (žr. 2.11 lentelę). Politikai buvo būdingas susiskaldymas, ideologiniai ginčai ir „blokavimas"[137]. Iš dalies šių sunkumų šaltinis yra pačios institucijos, iš dalies – visuomeninės vertybės, kurios šeimos ir individo vaidmenį pabrėžia labiau negu valdžios vaidmenį. Todėl piliečiai yra labiau linkę tenkinti savo giminaičių užgaidas ir ieškoti užtarėjų tarp vietos valdžios pareigūnų, o ne žiūrėti vyriausybės išleistų potvarkių. Esant tokiai padėčiai, pageidautina, kad įsikištų biurokratija ir užpildytų valdžios vakuumą politinėje sistemoje. Šalis turi būti kaip nors valdoma, todėl logiška, kad parlamento ar vykdomosios valdžios įgaliojimus paveldi biurokratai. Nelaimei, šis valdymo modelis turi tendenciją savaime stiprėti. Kai biurokratija įgyja vis daugiau įgaliojimų ir priima vis daugiau sprendimų, stiprėja populiarus valdžios kaip autoritarinės ir nuasmenintos institucijos įvaizdis. Tai savo ruožtu mažina politinės sistemos teisėtumą gyventojų akyse ir neleidžia įstatymų leidžiamajai ir vykdomajai valdžioms tapti veiksmingomis, taisykles kuriančiomis institucijomis. Tad biurokratinio dominavimo ciklą, turintį tendenciją įsiamžinti, gali nutraukti tik „charizmatinės asmenybės", sugebančios veiksmingai politiškai veikti įprastais politiniais kanalais ar apeidamos juos.

Šios valdymo problemos atrodo itin ryškios trečiojo pasaulio šalyse, net ir tose, kurios darė ekonominę pažangą, taip pat buvusio komunistinio bloko valstybėse. Naujos valstybės stokoja ne tik tarpasmeninio gyventojų pasitikėjimo, bet ir pasitikėjimo valdžia[138]. Tai dažniausiai susiję su vyraujančiu etniniu visuomenės susiskaldymu ir protekcionistinių, o ne permainas inicijuojančių grupių vyravimu. Kiekviena visuomenės grupė mėgina ginti savo interesus, o ne siūlyti alternatyvias priemones socialinėms problemoms spręsti; kraštutiniai atvejai čia būtų konfliktai buvusioje Jugoslavijoje ir etniniai konfliktai Ruandoje. Panašiai dėl ilgai trukusio kolonijinio valdymo ir socialinių bei ekonominių infrastruktūrų, būdingų demokratiniam valdymui, stokos šiose visuomenėse dviem pagrindiniais pretendentais į valdžią logiškai tapo biurokratija ir armija[139].

Kitose šalyse yra alternatyvus nepasitikėjimo socialinėmis organizacijomis šaltinis. Pavyzdžiui, kai kuriose Pietų Amerikos pietinės dalies šalyse pati valstybė buvo galinga, o tam tikrais atvejais labai geranoriška veikėja, tad į kai kuriuos valstybės tikslus siekiančias įgyvendinti trečiojo sektoriaus organizacijas žvelgiama įtariai. Kada šios vyriausybės mėgina prisiderinti prie visame pasaulyje tampančio norma vadybinio ir neoliberalaus valdymo sti-

liaus, požiūris į vyriausybę kaip į priemonę problemoms spręsti gali būti pagrindinė kliūtis.

Nors ir neturi kitų varžovų, biurokratija ir armija turi ir tam tikrų modernių bruožų, kurių pakanka valdyti besivystančias šalis bei jų visuomenes. Abi institucijos palaiko gana plačius ryšius su modernesnėmis valstybėmis ir labiau, negu politinis elitas, linkusios puoselėti šioms modernioms valstybėms būdingas vertybes ir nuostatas. Taigi, taip pat kaip ir išsivysčiusiose Prancūzijoje bei Italijoje, nepakankamai išsivysčiusiose valstybėse biurokratija užpildo atsirandantį valdžios vakuumą. Telieka atsakyti į klausimą, ar tai bus ilgalaikis reiškinys, ar neišsivysčiusios šalys pajėgs išsiugdyti politinį ir tarpasmeninį pasitikėjimą, kurį pajėgė sukurti dauguma išsivysčiusių pasaulio šalių.

Dabar panagrinėsime du mišraus pasitikėjimo atvejus. Jiems buvo būdingas vidutinis administracinių galių lygis, tačiau jie skiriasi gyventojų nuostatomis dėl administracinės sistemos. Pirmasis atvejis – tai mažas tarpasmeninis pasitikėjimas, bet didelis pasitikėjimas valdžia. Jis turėtų būti būdingas tokioms „konsocinėms demokratijoms" kaip Nyderlandai, Austrija, Šveicarija ir (anksčiau) Libanas. Šiose visuomenėse stiprus susiskaldymas tarp religinių ir kalbinių grupių savo ruožtu lemia silpną tarpasmeninio pasitikėjimo jausmą. Lorwinas pastebėjo tai Belgijoje:

> Flamandai menkai supranta valonus; valonai menkai supranta flamandų mąstyseną. Todėl viena grupė nemėgsta kitos ir regi joje priešą, pasirengusį pulti[140].

Taigi, nepaisant didelės socialinės pažangos, politiniai nesutarimai dėl kalbos 1987 m. netgi peraugo į smurtą, o rezultatas buvo tikrai griežtos federalizmo formos sukūrimas[141]. Olandijos sociologai skyrė tris pagrindines savo visuomenės „kolonas": tai protestantai, katalikai ir netikintieji. Šios grupės integruotos vertikaliai ir palaiko silpnus ryšius su kitų „šeimų" nariais[142]. Žiniasklaida ir sekuliarizacija šį izoliuotumą iš esmės sumažino, tačiau tam tikras susiskaidymas išliko[143].

Akivaizdu, kad šiose visuomenėse glūdi potencialas plėtotis nejudrumui ir konfliktams, o tai kurį laiką buvo būdinga Prancūzijos ir Italijos vyriausybėms. Tačiau laimei, visų „šeimų" elitams būdingas stiprus savitarpio pasitikėjimo jausmas, taip pat ir bendras politinio pasitikėjimo valdžia jausmas. Tad nors šios grupės ir vertikaliai integruotos, kompromisas ir glaudus elito bendravimas leidžia politinei sistemai veiksmingai funkcionuoti. Ji taip pat gali funkcionuoti esant tik vidutiniam administracinės galios lygiui. Įstatymų leidžiamoji valdžia yra politiškai suskaldyta, tačiau kartu formuojamos koalicinės vyriausybės, kurias nuolat remia gyventojai. Toks pasitikėjimas ir

pagarbos jausmas valdžiai perauga į visuotinį teigiamą gyventojų požiūrį į administracines struktūras.

Paskutinę valstybių grupę sudaro šalys, kuriose palyginti menkai pasitikima politine sistema, tačiau tarpasmeninis pasitikėjimas yra aukšto lygio. Šis modelis turėtų būti būdingas Jungtinėms Amerikos Valstijoms. Politinėje Jungtinių Valstijų kultūroje tradiciškai teikiama pirmenybė individo ar grupės poelgiams, o ne valdžios veiklai[144]. Jungtinėse Valstijose daugelį funkcijų, kurias galėtų atlikti ar bent jau kontroliuoti valdžia, iki šiol atlieka privačios organizacijos ar pavieniai asmenys. Ryškiausias pavyzdys yra sveikatos apsauga, nors daugelis kitų veiklos ar verslo sričių taip pat turi teisę savarankiškai tvarkyti savo reikalus ir priimti sprendimus, kurie kitose šalyse laikomi svarbiausiu valstybės reikalu. Vis dėlto apklausų duomenys rodo, kad amerikiečiai bent jau tikisi sąžiningo politinės sistemos elgesio su jais, nors šie lūkesčiai nėra tokie dideli kaip Jungtinėje Karalystėje. Maža to, palyginti su tarpasmeninio pasitikėjimo lygiu, pasitikėjimas valdžia gerokai žemesnis. Tad jei mes žiūrėsime į tarpasmeninio pasitikėjimo lygį kaip į laukiamą pasitikėjimo lygį, pamatysime, kad pasitikėjimo valdžia lygis yra žemas ir toliau krinta.

Tad nepriklausomai nuo to, ar šis modelis būdingas Jungtinėms Valstijoms, ar ne, kokie jo padariniai administracinei galiai? Pirmiausia mes galime tikėtis vidutinio administracinės galios lygio. Tai, kad nevyriausybinės organizacijos užsikrauna ant savo pečių daugelį reguliavimo uždavinių, mažina administracijos darbo krūvį; tuo pat metu dėl palyginti blogo valdžios politinių priemonių įvaizdžio daugelį svarbių klausimų priversti spręsti ne politikai, o administratoriai. „Politines" valdžios šakas taip smarkiai prislegia valdžių pusiausvyros ir tarpusavio priklausomybės principas, kad užpildyti sprendimų priėmimo vakuumą vėlgi tenka biurokratijai. Tai matyti iš to, kad plačiai naudojamasi biurokratijos parašytomis taisyklėmis, pakeičiančiomis kitus įstatymus, ir iš to, su tokiais sunkumais susidūrė kai kurie JAV prezidentai, bandydami kontroliuoti jiems formaliai pavaldžius administratorius[145]. Tačiau, net ir turint omenyje ribotas viešosios biurokratijos galias, bendras amerikiečių požiūris į biurokratiją yra neigiamas. Amerikiečiai gali gerbti pavienius administratorius, tačiau dominuojančią kultūros temą gerai parodė sėkmingos Ronaldo Reagano ir Billo Clintono rinkimų kampanijos, kurių metu buvo labai aiškiai puolamas Vašingtonas ir viešoji biurokratija.

Apibendrinant reikia pasakyti, kad bandant paaiškinti administracinės galios skirtumus šiuolaikinėse valstybėse, galima remtis palyginti paprasta gyventojų pasitikėjimo dviem socialiniais objektais – individais ir valdžia – įvairovės variantų tipologija. Ši tipologija ir jos pagrindu daromos išvados –

tai iš tiesų gana akivaizdus sudėtingos tikrovės suprastinimas. Norint iki galo išsiaiškinti ar prognozuoti administracinės galios raidą, būtina atsižvelgti į daugelį kitų kultūrinių bei politinių faktorių. Tačiau gana didelis atitikimas tarp tipologijos pagrindu daromų prognozių ir šios aprašomosios tipiškų politinių sistemų analizės padaro čia hipotetiškai numatomus santykius iš dalies įtikimus.

KULTŪRA IR VIDINĖ ORGANIZACIJŲ VADYBA

Iki šiol mes nagrinėjome santykį tarp socialinės ir politinės kultūros (jų tipai pateikti 2.12 lentelėje) bei viešajai biurokratijai teikiamo vaidmens; būtent mes daugiau aptarėme tai, ką biurokratija veikia politinėje sistemoje, o ne kokius būdus ji renkasi savo užduotims atlikti. Dabar pasidomėsime, kokią įtaką daro kultūra sudėtingų administracinių organizacijų vidaus vadybai. Tai sudėtinga tema, jos nagrinėjimui būtų galima skirti ne vieną tomą. Tačiau mes aptarsime tik du dalykus: organizacijos vyresnybės ir valdinių santykius bei kultūrinius darbuotojų motyvacijos pagrindus. Be kitų temų, šioje knygoje mus itin domina tai, kaip ši vidaus vadybos praktika veikia viešosios organizacijos vykdomą politiką.

2.12 lentelė. Socialinės ir politinės kultūros tipai

		Grupė	
		Stipri	*Silpna*
Tinklas	Tankus	Hierarchinė	Fatalistinė
	Retas	Egalitarinė	Individualistinė

Kultūra ir valdžia

Individo valdžios kito individo atžvilgiu apibrėžimą ir pripažinimą lemia kultūra ir visuomenė. Kaip faktiškai ir visos kultūrinės vertybės, norma individualiai interpretuojama, vadinasi, yra individuali įvairovė, bet iškyla ir tam tikri modalūs modeliai. Beasmenės ir „racionalios teisinės" valdžios kaip individų kontroliavimo priemonės – tokią jos reikšmę siūlo formalūs biurokratinės vadybos modeliai – sąvoka nulemta kultūros. Ji labai susijusi su sociokultūriniais Vakarų modeliais, o dar tiksliau – su trumpa vakarietiško mąstymo atkarpa. Kad ši valdymo strategija būtų sėkminga, ją turėtų remti hierarchinė ir biurokratinė visuomenė – galbūt Weberio Vokietija. Kultūroje, pabrėžiančioje individualizmo ir asmenų lygybės vertybes, tokia beasmenė valdymo sistema vargu ar būtų pripažinta.

Weberis pateikė klasikinį valdžios šaltinių visuomenėje aptarimą[146]. Iš esmės jo samprotavimai tinka ir organizacijos valdžios modeliams. Weberis aiškino, kad egzistuoja trys valdžios šaltiniai: tradicija, charizmatinė asmenybė ir racionalumas. Manyta, kad pirmasis šaltinis būdingas vadinamajai tradicinei visuomenei. Individo turimą politinę valdžią arba jo turimą valdžią privačioje organizacijoje (nors tokių organizacijų tradicinėje visuomenėje gali būti nedaug) lemtų jo padėtis tradicinėje visuomenės hierarchijoje. Ši hierarchija gali būti nulemta kokios nors tariamai dieviškos sąsajos arba turtinės padėties, tačiau valdžios šaltiniui negalima mesti jokio racionalaus iššūkio.

Charizmatinė valdžia – tai pereinamasis valdžios variantas. Šios valdžios šaltinis – individo asmenybės galia. Kalbėdamas apie charizmatinę valdžią, Weberis iš esmės turėjo galvoje visuomenės valdymą, tačiau prie šios kategorijos galėtume priskirti ir organizacijų vadovus, kurie, būdami stiprios asmenybės, sugebėjo užsitarnauti valdinių paklusnumą bei pagarbą. Weberis nurodo, kad ilgainiui charizma paverčiama institucija ir tampa racionalia teisine valdžia.

Esant trečiai valdžios rūšiai, individas noriai pripažįsta vyresniojo valdžią paprasčiausiai paklusdamas organizacijos ar visuomenės nustatytai hierarchijai. Tad jei individas organizacijoje turi aukštesnį postą, to pakanka, kad jam būtų suteikta valdžia. Pasak Herberto Simono, pavaldinys noriai užgniaužia savo nuomonę ir paklūsta viršininko nurodymams[147]. Pavieniai vadovai gali iššvaistyti šį natūralų autoriteto šaltinį įgydami iš esmės „negatyvią charizmą", bet jie pradeda turėdami autoriteto atsargų, kurios leidžia vadovauti organizacijai.

Šia Weberio racionalios teisinės valdžios ir viršininko teisės įsakinėti valdiniui samprata vis dar vadovaujasi daug vadybos teoretikų. Gerai tai ar blogai, tačiau tikrovėje valdymas nėra toks aiškus valdžios ir paklusnumo darinys. Savo studijoje apie Weberio sukurtą biurokratijos modelį Page'as nurodo derybų ir neoficialios galios reikšmę net ir valstybėje, kurią galima laikyti Weberio viešosios biurokratijos prototipu (pvz., Vokietija)[148]. Hierarchinė vadyba darosi vis nepraktiškesnė ir, atrodo, viena svarbiausių nepasitenkinimo priežasčių daugelyje didelių organizacijų Vakaruose. Dabartiniu metu tarp kultūrinių Vakarų visuomenių vertybių vis labiau įsitvirtina žmogaus teisė pačiam nulemti savo ateitį. Darbininkai, ypač jaunesni, nori aktyviau dalyvauti priimant sprendimus. Šis troškimas ypač ryškus pramonės įmonėse, tačiau viešosiose organizacijose taip pat vyksta panašūs procesai. Žemesniosios šių organizacijų grandys taip pat reikalauja įdiegti naujas vadybos formas, kurios leistų priimant sprendimus dalyvauti tiems asmenims, kuriuos šie sprendimai tiesiogiai liečia. Be to, organizacijų vyresnieji (jei tik šis terminas vis dar prasmingas) dažnai palaiko atviresnį valdymą. Kai kuriose vals-

tybėse buvo inicijuotos plačios valdymo reformų programos (pvz., *PS 2000* programa Kanadoje), kuriomis siekiama labiau įtraukti darbuotojus į organizacijų veiklą ir toliau skatinti piliečių angažuotumą mėginant į ją įtraukti tiek klientus, tiek ir žemesniojo rango administratorius[149].

Kompetencija – tai dar vienas iššūkis hierarchinei valdžiai. Šiuolaikinėje visuomenėje technologijos ir kompetencijos galia veikia beveik hipnotizuojamai. Kompetencija organizacijų lyderiams tapo nauju charizmos pagrindu. Problema čia ta, kad šis valdžios šaltinis dažnai konfliktuoja su racionaliu teisiniu valdžios pagrindu. Victoras Thompsonas senokai teigė, kad šis atotrūkis tarp kompetencijos ir formalios valdžios yra pamatinė šiuolaikinių organizacijų problema[150]. Valdžia sutelkta organizacinės piramidės viršūnėje, o kompetencija – jos papėdėje. Esant tokiai situacijai, vidaus konfliktų išvengti neįmanoma. Be to, viešojoje organizacijoje reikia ne vien techninės kompetencijos. Jos tarnautojai privalo turėti tiesioginių žinių apie klientūrą bei jos problemas, o šios žinios aukštesniosioms organizacijos grandims neatrodo svarbios. Tokiu atveju vertybių ir žinojimo konfliktas yra faktiškai neišvengiamas.

Valdžios ir vadybos problemos neišsivysčiusiose šalyse yra visai kitokios. Daugelyje tokių valstybių hierarchija ir racionali teisinė valdžia pripažįstamos geriausiu atveju tik formaliai. Šiuo atveju valdžios modelis prieštarauja vyraujančiam tradiciniam valdžios pagrindui daugeliu kitų atžvilgių. Mat kolonijinio valdymo laikais kolonizatoriai dažnai naudodavo tradicinę valdžią savo tikslams pasiekti[151], o vėlesni bandymai moderninti valdymą sukeldavo naujų sunkumų tradicinėms valdžios struktūroms. Labai dažnai modernizavimo ideologija pareikalaudavo sugriauti arba apeiti senesnes valdžios sistemas. Šių valdžios sistemų susilpnėjimas sukūrė vakuumą, kurį buvo sunku užpildyti remiantis racionalia teisine valdžia. Todėl po šiuolaikinių institucijų kauke dažnai slepiama tradicinė tvarka, beveik taip, kaip numatoma Riggso dualistiniame administravimo modelyje. Be to, charizmatiniai vadovai tapo kitu svarbiu valdžios šaltiniu tiek valdžiai apskritai, tiek ir viešajai biurokratijai.

Tiesą sakant, tradicinės ar charizmatinės valdžios pėdsakų galime aptikti ne vien trečiojo pasaulio šalių administracinėse struktūrose. Daugelio išsivysčiusių šalių „centrinių agentūrų" darbas grindžiamas asmeniniu pavienio lyderio vadovavimu[152]. Individai tol būna tokių organizacijų dalimi, kol pasitiki asmeniu, užimančiu aukštą vykdomosios valdžios postą (prezidentu, premjeru, pirmininku ir pan.), o šis pasitiki jais. Organizacijos, grindžiamos asmenine valdžia, yra nors ir mažas, tačiau labai svarbus daugelio šalių administracinių struktūrų elementas. Be to, tokių organizacijų reikšmė gali

didėti, nes politiniai vadovai jaučiasi varžomi egzistuojančių karjeros organizacijų ir reikalauja iš esmės keisti tokią padėtį. Panašiai dedama vis daugiau pastangų įtvirtinti politinius kriterijus skiriant į daugelį viešosios biurokratijos postų, kad būtų garantuota didesnė asmeninė ir politinė kontrolė.

Kultūra ir motyvacija

Kaip darbuotojai skatinami stoti į organizacijas ir jose dirbti? Iš dalies tai yra ankstesnio valdžios klausimo aspektas tuo požiūriu, kad Weberis buvo linkęs pačią valdžią laikyti pakankamu stimulu dirbti[153]. Atsisakius šios, atrodytų, naivokos vilties, kokiomis priemonėmis viešosios organizacijos vadovas gali skatinti savo valdinius efektyviai dirbti ir pasiekti, kad jie būtų bent jau minimaliai lojalūs organizacijai, kurioje dirba?[154] Atsakymų diapazonas gana platus: nuo realios ar tariamos prievartos panaudojimo iki leidimo darbuotojams dalyvauti priimant sprendimus. Kiekvienu atveju skatinimo strategijos rinkimasis tam tikru mastu priklauso nuo toje visuomenėje vyraujančios kultūros.

Apskritai mes galime galvoti apie keturis pagrindinius skatinimo būdus, kuriuos gali taikyti vadovai. Pirmasis būdas yra prievarta, jei tik toks eufeminis pavadinimas galimas. Laimei, šiuolaikinis pasaulis iš esmės jau užmiršo tą laikotarpį, kada organizacijos narių paklusnumo buvo galima siekti naudojant tiesioginę prievartą. Tačiau netiesioginės arba numanomos prievartos metodas vis dar dažnai taikomas skatinimo būdas. Prievarta retai būna fizinė. Ji daugiau siejama su tam tikrais praradimais (prestižo ir reputacijos praradimas, pareigų pažeminimas ar pašalinimas iš jų). Laikraščiai dažnai rašo apie atsidūrusių nemalonėje administratorių perkėlimus į atokesnes vietoves tarsi į kokį Sibirą (pvz., prasižengę Jungtinių Valstijų FTB pareigūnai iškeldinami į Cut Banką Montanoje). Nors tokie perkėlimai daugeliui žmonių atrodo nepalyginti švelnesnė bausmė negu viešas nuplakimas, vis dėlto jie žeidžia tiek fiziniu, tiek ir psichologiniu požiūriu.

Kiek subtilesnė prievartos forma – tai ideologinių bei religinių doktrinų kaip skatinamosios jėgos naudojimas. Galbūt du ryškiausi pavyzdžiai yra protestantiškoji etika ir pirmininko Mao mintys. Pirmoji religinė ir ideologinė doktrina buvo laikoma viena iš svarbiausių Vakarų pramoninės visuomenės plėtros priežasčių[155]. Protestantiškoji etika, prilygindama profesinę ar verslo sėkmę išganymui, tapo svarbia Vakarų verslo ir komercijos augimo paskata. Netgi dabar, kai tiesioginis tikėjimas sėkmės ir dieviškojo išrinktumo sąsaja susilpnėjęs, šios doktrinos poveikis Vakarų kultūrai toks stiprus, jog sėkmė vertinama kaip savaiminis gėris. Ne taip seniai musulmonų fundamentaliz-

mas suvaidino beveik tokį pat vaidmenį skatinant politinę ir socialinę veiklą kai kuriose Viduriniųjų Rytų šalyse, o ypač Irane[156]. Pirmininko Mao idėjos, nors ir ne taip plačiai paplitusios, – pats geriausias pavyzdys, kaip pasaulietinė ideologija gali tapti skatinimo priemone. Nepaisant daugelio šios doktrinos sukeltų ekonominių padarinių, ji ragino siekti pažangos bei didinti gamybos našumą ir todėl buvo svarbus, o gal net ir lemiamas Kinijos ekonominės plėtros veiksnys. Žvelgiant daugiau iš asmens perspektyvos, troškimas įgyvendinti Mao idėjas ir šitaip pamaloninti jį bei Kinijos liaudį, tapo svarbia individo paskata. Kaip ir protestantų etikoje, individas internalizuoja prievartos grėsmę. Individo praradimai dažniausiai būna vidiniai, tad spaudimas paklusti sudaro pagrindinį individo veiklos motyvą. Todėl pirmininko Mao idėjas galima traktuoti kaip svarbų pereinamąjį laikotarpį tarp senosios ir naujosios Kinijos, ir kartais atrodo, kad naujajai Kinijai protestantiškosios etikos idealai yra kur kas artimesni negu Mao dogmos[157].

Reikėtų pažymėti, kad ideologinės bei religinės skatinimo priemonės gali būti kartu ir labai brangios, ir labai pigios. Viena vertus, jei gyventojai pripažįsta ideologiją, tai, norint garantuoti jos veiksmingumą, reikia manipuliuoti simboliais. Šis skatinimo būdas yra daug pigesnis negu piniginis žmonių skatinimas ar jų įtraukimas priimti sprendimus. Tad, kaip ir visos kultūrinės priemonės, visuomenės (ar organizacijos) ideologija siūlo daugybę simbolių, kuriais gali manipuliuoti turintys valdžią. Ideologija taip pat siūlo daugybę psichologinių poveikio priemonių tiems individams, kurie nesutinka su jos nuostatomis. Bent jau psichologiniu požiūriu manipuliavimas simboliais gali būti kažkas panašaus į prievartą. Ideologinės skatinimo priemonės tampa brangios, kai jos susiaurina galimas organizacijų veiklos formas. Vienas iš ideologiją apibūdinančių bruožų yra tas, kad ji primeta individams ir grupėms vienus veiksmus ir oficialiai draudžia kitus, o tai savo ruožtu riboja organizacijos ir visuomenės veiksmų lankstumą. Politiniai lyderiai dažniausiai puikiai išmano, kaip, remiantis dominuojančia ideologija, pateisinti bet kokią politiką, tačiau tai brangiai kainuoja, nes atima daug laiko ir turbūt sumažina kai kurių asmenų angažuotumą. Panašios problemos iškyla ir mėginant keisti esamą ideologiją, kad ji atitiktų besikeičiančias socialines sąlygas. Tad ideologija trumpai gali būti nebrangus skatinimo metodas, bet ji gali primesti didžiules ilgalaikes išlaidas. Todėl racionaliai vertinant visuminę šios skatinimo strategijos teikiamą naudą, reikia atmesti ilgalaikes sąnaudas ir atsižvelgti į trumpalaikių poreikių lygį.

Trečiasis skatinimo būdas, kuriuo naudojasi vadovai, yra piniginis atlyginimas. Požiūris, kad piniginis atlyginimas yra pakankama paskata darbuotojams paklusti organizacijos keliamiems reikalavimams, greičiausiai buvo

dominuojanti vadybos samprata Vakarų pasaulyje. Pinigų kaip skatinimo ir valdymo priemonės svarbą lemia tai, kad daugeliu atžvilgių jie yra pigiausia darbuotojų skatinimo priemonė, ypač administracinėse organizacijose. Pagrindinis „produktas" yra ne prekės ar paslaugos, o veikiau sprendimai. Jeigu dauguma darbuotojų skatinami piniginėmis išmokomis, išnyksta poreikis leisti jiems dalyvauti priimant sprendimus, o tai suteikia didesnę veiksmų laisvę sprendimų priėmėjams, negu esant ideologija ar dalyvavimu grindžiamai vadybos sistemai. Šis skatinimo būdas buvo pagrindinė Weberio sukurto idealaus biurokratijos tipo prielaida. Biurokratija faktiškai paverčiama neutraliu instrumentu, kurį jo valdytojas gali panaudoti bet kuriam tikslui siekti, o piniginis atlygis tampa pagrindine bendravimo priežastimi. Nors ši prielaida yra gerokai sureikšminta, apie garantuotą veiksmų laisvę, įgyjamą per piniginį skatinimą, rimtai galvoja kiekvienas vadovas. Tačiau pasirinkimą, ko gero, lemia ne individo požiūris, o kultūra.

Rinkos idėjų plitimas viešojo sektoriaus vadyboje lemia, kad viešiesiems tarnautojams motyvuoti vis labiau naudojamos piniginės paskatos. Viena iš dažniausiai pripažįstamų idėjų šiame reformų sraute buvo „atlygio už nuveiktą darbą" idėja. Ją galima įgyvendinti siūlant asmeninius kontraktus aukštiesiems vadybininkams ir individualiai vertinant žemesniojo rango darbuotojų nuveiktą darbą, už kurį jie gali gauti premijas. Šis metodas galbūt padidino kai kurių viešųjų tarnautojų motyvaciją, bet jis, atrodo, sužlugdė kitų motyvaciją. Daugelis valstybės tarnautojų mano tarnaują visuomenei, o ne dirbą įprastą darbą, todėl užmokestis už nuveiktą darbą juos beveik įžeidžia[158].

Sprendimų priėmimo laisvės ir paslaugų klausimai priartina mus prie ketvirtojo skatinimo šaltinio – darbuotojų įtraukimas priimant sprendimus organizacijoje. Kai kuriose šalyse (pvz., buvusioje Jugoslavijoje ir tam tikru mastu iki šiol Kinijoje) toks darbuotojų įtraukimas itin gerai išplėtotas[159]. Tačiau atrodo, kad šis vadybos metodas daugiau susijęs ne su kultūra, o su laiko tėkme, nes dažniausiai jis laikomas „poindustrinės" ir „pogerovinės" visuomenės kūriniu. Apskritai šis valdymo metodas grindžiamas darbuotojų sugebėjimu suprasti, kad jie įgyja daugiau galimybių kontroliuoti savo gyvenimą ir darbą. Tyrinėjimai parodė, jog pagrindinis specialistų ir įstaigų tarnautojų skatinimo šaltinis – individų sugebėjimas suprasti, kad jų darbas yra reikšmingas, ir jų galimybė jausti, kad jie kontroliuoja tai, kas vyksta jų darbuose. Atsižvelgiant į daugeliui administracinių pareigų būtiną išsimokslinimo ir pasirengimo lygį, tokia pati skatinimo sistema gali būti taikoma ir administratoriams. Be to, dalyvavimo ideologijos reikšmė akivaizdžiai didėja, nes vis daugiau įvairių administracijos grandžių darbuotojų reikalauja teisės dalyvauti priimant sprendimus, susijusius su jų veikla. Tačiau šios tendencijos gana aiškiai prieštarauja idealaus tipo biurokratijos modeliui ir gausiai

literatūrai apie viešąjį valdymą, mat ji pabrėžia vykdomosios kontrolės svarbą ir aukščiausios vadovybės pareigas.

Dar vienas įdomus didėjančio poreikio dalyvauti priimant sprendimus aspektas yra tas, kad jis plinta ne tik tarp administratorių, bet ir tarp jų klientų. Todėl vadyba turi atsižvelgti į šią naują jėgą, o organizacijos vadovai, norėdami įgyti klientų palankumą, privalo pagalvoti apie tai, kaip skatinti ne tik darbuotojus, bet ir savo klientus. Tinka ne tik materialios paskatos (paslaugų teikimas), bet ir klientų įtraukimas priimti sprendimus. Kartais klientų įtraukimas perauga į bendrą paslaugų teikimą; pavyzdžiui, nuomininkai prižiūri viešojo aprūpinimo būstu programas[160]. Daugelis veiklos metodų, kurie dabar laikomi būtinais norint pagerinti tokias valstybės teikiamas paslaugas kaip atliekų perdirbimas ar teisėtvarkos palaikymas savame rajone ir pan., susiję su dideliu visuomenės aktyvumu[161].

Darbuotojų ir klientų įtraukimas – brangi organizacinio paklusnumo įtvirtinimo priemonė. Ją taikant, sumažėja organizacijos vadovybės veiksmų laisvė ir beveik nieko negaunama mainais. Priešingai ideologijai, kurios kaip darbuotojų skatinimo galima griebtis „įprastu" laikotarpiu, darbuotojų įtraukimas priimti sprendimus kelia reikalavimą vis iš naujo apibrėžti tikslus ir prioritetus. Kaip ir ideologinės permainos, šio pobūdžio permainos apskritai yra gana brangios organizacijai tiek atimto laiko, tiek ir žmonių praradimo (turime omenyje pralaimėjusiuosius kovoje dėl organizacinių tikslų) požiūriu. Pasikeitus viešosios organizacijos tikslams, taip pat reikia iš naujo apibrėžti ir kai kuriuos viešosios politikos aspektus, o tada reikia derėtis su kitomis politinėmis institucijomis. Vadinasi, sustabdant programas ir peržiūrint prioritetus bei nustatant naujus asmeninio darbo prioritetus, darbuotojų įtraukimas tampa be galo brangia skatinimo forma. Vis dėlto tam tikrais atvejais tai gali būti vienintelis sėkmingas skatinimo būdas. Profsąjungų nariai gamyklose siekia vis aktyviau dalyvauti priimant sprendimus; kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, Vokietijoje, buvo sukurti sėkmingi firmos bendro valdymo mechanizmai[162]. Mokytojai ir kiti specialistai reikalauja, kad vyriausybė, formuodama politiką, atsižvelgtų ir į jų profesines nuomones. Galėtume tikėtis, kad net ir ekonominės krizės metu profesinės sąjungos derėsis ne tik dėl darbo užmokesčio, bet ir dėl galimybių dalyvauti, o tai gali tapti didinamo piniginio atlygio alternatyva.

Kalbėdami apie darbuotojų dalyvavimą priimant sprendimus kaip apie skatinimo priemonę, neturėtume nepastebėti ir teigiamų jos savybių. Žmogiškų vertybių požiūriu tai, ko gero, geriausias vadybos būdas. Be to, tai gali būti viena iš priemonių, padedanti spręsti Thompsono dilemą, kurią kelia organizacijoms būdingas atotrūkis tarp kompetencijos ir valdžios[163]. Vis didesnis darbuotojų (ir klientų) dalyvavimas gali susilpninti informacijos monopolius

pačioje organizacijoje ir sudaryti prielaidas vyresniems administratoriams sužinoti, kas iš tikrųjų vyksta. Kol kas toks vadybos būdas yra sėkmingas, tačiau galimus jo padarinius galėsime įvertinti tik ilgainiui. Dalyvavimas, kai realios dalyvaujančių individų sąlygos mažai tepasikeičia, gali tapti ir atstumiančia patirtimi, mat darbuotojui gali tekti vis daugiau investuoti į organizacijos darbą. Tačiau atsižvelgiant į šiuolaikinės kultūros pobūdį, daugiau nebegalima atmesti reikalavimų dalyvauti.

Iki šiol mes vengėme tradicinės nuomonės, kad valstybės tarnautoją skatina tiktai arba pirmiausia siekis tarnauti visuomenės interesams. To nedarėme nenorėdami pažeminti daugybės atsidavusių asmenų, jau seniai dirbančių viešojoje biurokratijoje[164]. Iš tiesų mes linkę manyti, kad daugumos viešųjų organizacijų darbuotojų motyvacijos struktūra nedaug skiriasi nuo kitokio pobūdžio organizacijose dirbančių individų motyvacijos (nors jų vertybių sistemos gali skirtis). Todėl valstybinės tarnybos sampratą vertiname analitiškai kaip vieną iš daugelio kultūrinių ir ideologinių įsitikinimų, skatinančių individus dalyvauti organizacijose. Tačiau stiprus atsidavimas valstybinei tarnybai kompensuos kai kurias finansines netektis, susijusias su darbu viešajame sektoriuje. Deja, daugelis valstybės tarnautojų dabar susiduria su problema, kad visuomenė ir jų politiniai šeimininkai neigia valstybinės tarnybos idėją, o finansinis atlygis vis dėlto būna mažesnis negu privačiame sektoriuje.

REZIUMĖ

Šiame skyriuje mėginome parodyti, kokią įtaką politinės kultūros modeliai ir bendrosios kultūros vertybės daro administracinės sistemos darbui. Mes aiškinomės, kaip šie modeliai veikia ne tik administracinės sistemos daromą įtaką, bet ir pačių organizacijų vadybą. Abiem atvejais atskleidėme, kad kultūra daro didžiulę įtaką viešojo administravimo veiklai. Deja, dėl svarių įrodymų trūkumo šio poveikio vertinimai yra daugiau impresionistinio pobūdžio. Viena didžiausių kultūros, o ypač politinės kultūros sąvokos problemų yra jos miglotumas, leidžiantis tyrinėtojui suteikti jai norimą prasmę. Mes pateikėme duomenis kuo nešališkiau. Tačiau esame savos kultūros kūriniai ir žvelgiame į pasaulį iš savo perspektyvos. Sunku, o gal net ir neįmanoma išvengti nuo mažens mums skiepytos kultūros imperatyvų. Kokių nors reikšmingesnių rezultatų siekiant susieti kultūrines vertybes su jų poveikiu administravimui (ar kitiems politikos aspektams) galima gauti tik po išsamesnio empirinio kultūros ribų nustatymo ir nuodugnios jos aspektų analizės. Viliamės, kad šie svarstymai buvo žingsnis į priekį analizuojant potencialų ir galimą kultūros poveikį ir kad geriau žiniomis pagrįsta empirinė analizė patvirtins šį poveikį.

IŠNAŠOS

1. Žr. Lucian W. Pye and Sidney Verba, *Political Culture and Political Development* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1965); John R. Gibbins, ed., *Contemporary Political Culture* (London: Sage, 1989).
2. Žr. Harry Eckstein, „A Culturist Theory of Political Change," *American Political Science Review*, 82, 1988, pp. 791–793.
3. Pavyzdžiui, įrodinėjama, kad tariamai pasenę Britanijos politinės kultūros elementai itin padeda išsaugoti šitą politinę sistemą. Žr.: Richard Rose, „England: A Traditionally Modern Political Culture," in Pye and Verba, eds., *Political Culture, op. cit.* Priešingą požiūrį žr. Stephen Haseler, *The End of the House of Windsor – The Birth of a British Republic* (London: I. B. Tauris, 1993).
4. Aaron Wildavsky, „Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation," *American Political Science Review*, 81, 1987, pp. 3–22.
5. Žr. Jan Erik Lane, „The Decline of the Swedish Model", *Governance* 8 (1995), 579–590.
6. Žr.: Phillipe C. Schmitter and Terry Karl, „Types of Democracy Emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America," in Peter M. E. Volten, ed., *Bound to Change: Consolidating Democracy in East Central Europe* (Boulder, CO: Westview Press, 1992).
7. David J. Elkins and Richard E. B. Simeon, „A Cause in Search of An Effect; Or What Does Elite Political Culture Explain?" *Comparative Politics*, 11, 1979, pp. 117–146.
8. Jeremy J. Richardson, *Policy Styles in Western Europe* (London: Allen and Unwin, 1982); Franz Van Waarden, „Persistence of National Policy Styles", in B. Unger and Van Waarden, eds, *Convergence or Diversity?: Internationalization and Economic Policy Response* (Aldershot: Avebury, 1995);
9. John Girling, *Myths and Politics in Western Societies* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1993).
10. Gary Freeman, „National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation," *Journal of Public Policy*, 5, 1985, pp. 467–496.
11. J. Steven Ott, *The Organizational Culture Perspective* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1989); B. Guy Peters, „Administrative Culture and Analysis of Public Organizations, *Indian Journal of Public Administration*, 36, 1990, pp. 420–428.
12. Apie kultūros *jėgos* reikšmę organizacijoje žr. John P. Kotter and James L. Heskett, *Corporate Culture and Performance* (New York: Free Press, 1992).

13. Paul J. Dimaggio and Walter W. Powell, „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review*, 48, 1983, pp. 147–160.
14. Reinhard Bendix, *Work and Authority in Industry* (New York: John Wiley, 1956).
15. Kaip kad Jungtinėse Valstijose verslai dažnai siejami su vienu asmeniu, pavyzdžiui, Richardas Bransonas siejamas su *Virgin*, o Muchammedas Al-Fayedas – su *Harrods*.
16. Hugh Heclo and Aaron Wildavsky, *The Private Government of Public Money* (Berkeley, CA: University of California Press); Colin Thain and Maurice Wright, *The Treasury and Whitehall* (Oxford: Clarendon Press, 1995).
17. A. Davies and J. Willman, *What Next?: Agencies, Departments and the Civil Service* (London: Institute for Public Policy Research, 1992).
18. Praktiškai tai tapo savotiškai naudinga fikcija, bet principas tebėra pagrindinė konstitucijos dalis. Žr. Geoffrey Marshall, *Ministerial Responsibility* (Oxford: Oxford University Press, 1995).
19. Žr. Petra Bauer, „Politische Orientierungen im Übergang," *Kölner Zeitschrift für Soziologie*, 43, 1991, pp. 433–453.
20. Visoms pramoninėms šalims būdingos tam tikros biurokratinės tendencijos, tačiau žr. Joseph LaPalombara, *Democracy, Italian Style* (New Haven, CT: Yale University Press, 1987).
21. Roger Jowell, Sharon Witherspoon, and L. Brock, eds., *British Social Attitudes*, 1986 (Aldershot: Gower, 1986).
22. Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries; The Theory of Prismatic Society* (Boston: Houghton, Mifflin, 1964).
23. Yung H. Park, *Bureaucrats and Ministers in Contemporary Japanese Government* (Berkeley, CA: Institute of East Asian Studies, 1986).
24. Žr. John Brehm and Scott Gates, *Working, Shirking and Sabotage* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999).
25. A. V. Obolonsky, „The Modern Russian Administration in the Time of Transition", *International Review of Administrative Sciences* 65, 1999, 569–577.
26. Blau and Scott aptaria organizacijas *cui bono* (arba „kas turi naudos") požiūriu ir aiškina, kad tokias visuotinės gerovės organizacijas kaip klubai linkstama kurti dalyvavimo principu. Žr. Peter M. Blau and W. Richard Scott, *Formal Organizations* (San Francisco: Chandler, 1962).
27. Žr. Camilla Stivers, „The Public Agency as *Polis*: Active Citizenship in the Administrative State," *Administration and Society*, 22, 1990, pp. 86–105.
28. Talcott Parsons and Edward A. Shils, *Toward a General Theory of Action* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1951), p. 77 ff.

29. Mary Douglas, *In the Active Voice* (London: Routledge and Kegan Paul, 1982).
30. Geert Hofstede, *Culture's Consequences* (Beverly Hills, CA: Sage, 1980).
31. Richard W. Wilson, *Compliance Ideologies: Rethinking Political Culture* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
32. Organization for Economic Management and Development, *Administration as Service, The Public as Client* (Paris: OECD, 1987); *Implementing the UK Citizen's Charter* (Ottawa: Canadian Center for Management Development, 1992).
33. Žr. Q. P. Divedi and James Gow, *From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of Canada* (Peterborough, ONT: Broadview Press, 1999).
34. Giovanni Sartori, „Politics, Ideology and Belief Systems," *American Political Science Review*, 1969, pp. 398–411.
35. Mirjan R. Damaska, *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process* (New Haven: Yale University Press, 1986).
36. Tai itin būdinga turint omenyje daugybę turimų (dažnai prieštaringų) precedentų.
37. Kaip įsitikinsime 9 skyriuje, viena devintojo ir dešimtojo dešimtmečių krypčių pabrėžė poreikį plėsti dalyvavimą ir klientų galimybes daryti įtaką sprendimams.
38. Elihu Katz and S. N. Eisenstadt, „Some Sociological Observations on the Response of Israeli Organizations to New Immigrants," *Administrative Science Quarterly*, 5, 1960, pp. 113-133.
39. Gerald Caiden, *Israel's Administrative Culture* (Berkeley, CA: University of California, Institute of Government Studies, 1970); Žr.taip pat Gregory Mahler, *Israel: Government and Politics in a Maturing State* (San Diego: Harcourt, Brace Jovanovich, 1990).
40. Rey Koslowski, *Migrants and Citizens: Demographic Change in the European State System* (Ithaca, NY: Cornell University Press).
41. Riggs, *Administration, op. cit.*, pp. 200–202.
42. Riggs, *ibid.*, p. 201.
43. David J. Gould, „Administrative Corruption: Incidence, Causes and Remedial Strategies," in Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (New York: Marcel Dekker, 1991).
44. Obolonsky, *op. cit.*
45. Joachim Jens Hesse, *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe* (Oxford: Blackwell, 1993).
46. Atilla Agh, „Eastern and Central Europe", in Joachim Jens Hesse, Christopher Hood and B. Guy Peters, eds, *Paradoxes of Administrative Reform* (Berlin: Duncker and Humblot, 2001).

47. Richard Topf, „Political Change and Political Culture in Britain, 1959–87," in John R. Gibbins, ed., *Contemporary Political Culture* (London: Sage, 1989).

48. Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy* (New York: Russell Sage, 1980); M. Adler and S. Asquith, *Discretion and Power* (London: Heinemann, 1981); Stephen H. Linder and B. Guy Peters, „A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Precision," *Policy Studies Review*, 6, 1987, pp. 459–475.

49. Šis reformos stilius buvo itin populiarus Kanados vyriausybėje. Žr., pavyzdžiui, Jane Jenson and Martin Papillon, „The Changing Boundaries of Citizenship: A Review and a Research Agenda", straipsnis pateiktas: Research Planning Conference, Canadian Centre for Management Development, Ottawa, May, 2000.

50. Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics* (Princeton: Princeton University Press, 1977); *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princetot: Princeton University Press, 1996).

51. Paul Taggart, „The New Populism: The Case of *New Democracy* on Swedish Politics", pranešimas, perskaitytas per kasmetinį JAV Vidurio Vakarų Politinių Mokslų Asociacijos susirinkimą, 1993 m. balandį; Ferdinand Muller-Rommel, *New Politics in Western Europe* (Boulder, CO: Westview, 1996).

52. John R. Gibbins, „Introduction to Contemporary Political Culture," in Gibbins, *Contemporary Political Culture, op. cit.*

53. Hal G. Rainey, Robert W. Backoff, and Charles H. Levine, „Comparing Public and Private Organizations," *Public Administration Review*, 36, 1976, pp. 234–242; B. Guy Peters and Vincent Wright, *The New Handbook of Political Science* (Oxford: Oxford University Press, 1997).

54. Alternatyvius požiūrius žr.: Graham Allison, „Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects", in Frederick S. Lane, ed., *Current Issues in Public Administration* (New York: St Martin's Press, 1986).

55. Žr. Anke Grosskopf, *Citizen Support for Supreme Courts*, Ph. D. Dissertation, Department of Political Science, University of Pittsburgh.

56. Vienas iš daugybės pavyzdžių yra E. Brunet, *La Betise Administrative* (Paris: Albin Michel, 1998).

57. David Zussman, „The Image of the Public Service in Canada," *Canadian Public Administration*, 25, 1982, pp. 63–80.

58. Daniel Katz *et al.*, *Bureaucratic Encounters* (Ann Arbor: Survey Research Center, University of Michigan, 1975); Charles T. Goodsell, *The Public Encounter: Where Citizen and State Meet* (Bloomington, IN: Indiana University Press, 1981).

59. Žr.B. Guy Peters and Christian Hunold, *European Politics Reconsidered,* 2nd. edn (New York: Holmes and Meier, 1998).
60. Tačiau žr. F. Lemaitre, „La gestion des enterprises de service public en Europe se rapproche de celle du secteur privé", *Le Monde,* 6 October 1996.
61. Richard A. Chapman, ed., *Ethics in the Public Service* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993).
62. Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture* (Boston: Little, Brown, 1963), pp. 70–73.
63. Samuel J. Eldersveld, V. Jagannadham and A. P. Barnabas, *The Citizen and the Administrator in a Developing Democracy* (Glenview, IL: Scott, Foresman, 1968).
64. Randall Baker, „The Role of the State and Bureaucracy in Developing Countries Since World War II," in Farazmand, ed., *Handbook, op. cit.*
65. Adam Sarapata, *A Portrait of Bureaucracy* (Delft: Akademos, 1992).
66. Almond and Verba, *Civic Culture, op. cit.,* Chapter 1.
67. Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown, 1966), pp. 57–63.
68. Peter Nettl, *Political Mobilization* (New York: Basic Books, 1967).
69. Harry Eckstein, „Authority Patterns: A Structural Basis for Political Inquiry," *American Political Science Review,* 67, 1973, pp. 1142–1161.
70. Lucian W. Pye, „Introduction: Political Culture and Political Development," in Pye and Verba, *Political Culture, op. cit.*; Mary Douglas, *Cultural Bias* (London: Royal Anthropological Society, 1975).
71. Parsons and Shils, *General Theory, op. cit.*
72. H. H. Gerth and C. Wrigth Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1946), pp. 198–200.
73. J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy* (Yellow Springs, OH: Antioch University Press, 1944).
74. Vieną šios problemos vertinimų žr. Steven Wineman, *The Politics of Human Services* (Boston: South End Press, 1984).
75. Michael Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964).
76. Geert Hofstede, *Culture and Organizations; Software of the Mind* (New York: McGraw – Hill, 1991); Philippe d'Iribarne, *La logique de l'honneur: Gestion des enterprises et traditions nationales* (Paris: Editions se Seuil, 1989).
77. Šis pažįstamas patronizmo ir klientelizmo modelis taip pat randamas kai kuriose pietinėse Europos srityse.

78. Inglehart, *Silent Revolution, op. cit.*

79. Žr. Orion F. White, „The Dialectical Organization – An Alternative to Bureaucracy," *Public Administration Review*, 39, 1969, pp. 32–42; Robert Denhardt, *In the Shadow of Organization* (Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1981).

80. Michael Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy* (Berkeley, CA: University of California Press, 1992).

81. David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1992).

82. Hans Diefenbacher and Ulrich Schasse, *Mitbestimmung, Norm und Wirklichkeit* (Frankfurt: Campus Verlag, 1984).

83. Taip sumažinamos vyriausybės išlaidos, nes atsisakoma asmenų, kurie menkai prisideda prie tiesioginio paslaugų teikimo. Tai buvo viena iš pagrindinių *National Performance Review* reformos Jungtinėse Valstijose krypčių. Žr. B. Guy Peters, „Institutional Theory and Administrative Reform", in Per Laegreid and Morten Egeberg, eds, *Organizing Political Institutions* (Oslo: Scandinavian University Press, 1999).

84. E. Sorenson, *Public Administration;* Hess, G. A., „School Based Management as a Vehicle for School Reform", *Education and Urban Society*, 26, 1994, 248–263.

85. Gausiomis devintojo dešimtmečio pabaigos ir dešimtojo dešimtmečio pradžios reformomis – pavyzdžiui, Piliečių Chartija Jungtinėje Karalystėje ir CS2000 Kanadoje, – buvo siekiama suteikti klientams daug svarbesnį vaidmenį vyriausybinėms organizacijoms priimant sprendimus. Šios reformos detaliau nagrinėjamos 7 skyriuje apie atskaitingumą.

86. Kai kas mano, kad šis požiūris, būdingas poindustrinio laikotarpio politikams, yra pernelyg idealistinis ir kad tai, ko siekia šių laikų piliečiai – ar tai būtų klientai, ar ne – tėra nuolaidžiavimas savo silpnybėms. Žr. Bo Reimer, „Postmodern Structures of Freedom: Values and Lifestyles in the Postmodern Age," in Gibbins, ed., *Contemporary Political Culture, op. cit.*

87. Žr. M. Connolly, P. McKeown and G. Milligan-Byrne, „Making the Public Sector User Friendly?: A. Critical Analysis of the Citizen's Charter", *Parliamentary Affairs*, 47, 1994, 23–37.

88. Žr. Paul Pierson, „The New Politics of the Welfare State", *World Politics, 48, 1996, 143–179.*

89. Anthony Barker and B. Guy Peters, *The Politics of Expert Advice* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993); tačiau žr. Werner Bussmann, „Von der Doppelbodigkeit des Verhaltnisses zwischen Wissenschaft und Politik," *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* (Bern: Paul Haupt, 1989).

90. Emmette Redford, *Democracy in the Administrative State* (New York: Oxford University Press, 1969), p. 66.
91. Paul Sabatier, „An Advocacy Coalition Framework for Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein," *Policy Sciences*, 21, 1988, pp. 129–168.
92. Douglas, *Bias, op. cit.*
93. Samuel P. Huntington, „Post-Industrial Politics: How Benign Will It Be?" *Comparative Politics*, 6, 1974, pp. 163–191.
94. Žr. Jon Elster, *Deliberative Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).
95. J. Knight and J. Johnson, „What Sort of Equality does Deliberative Democracy Require?", in J. Bohman and W. Rehig, eds, *Deliberative Democracy* (Cambridge, MA: MIT Press, 1997).
96. Žr. Bernhard Wessels, „Development of Support: Diffusion or Demographic Replacement?" in O. Niedermayer and R. Sinnott, eds, *Public Opinion and Internationalized Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995).
97. Didėjant visuomenės sekuliarizacijai, religinis susiskaldymas gali tapti pastovesnis, bet tas pačias prisitaikymo strategijas galima taikyti valdant kitus pasidalijimus, tarp jų – atsirandančius dėl imigracijos.
98. Daugelio trečiojo pasaulio šalių biurokratijos pašaliečiams gali atrodyti neveiksmingos, bet jos gali būti veiksmingesnės negu politinės institucijos ar net privatus sektorius.
99. Jungtinių Valstijų Aukščiausiasis Teismas, o iš dalies ir Vokietijos Konstitucinis Teismas išlaikė savo legitimumą, nors atvirai atliko politikos formavimo vaidmenis. Žr. Anke Grosskopf, *op. cit.*
100. Gideon Sjoberg, Richard A. Bremer and Buford Faris, „Bureaucracy and the Lower Class," *Sociology and Social Research*, 51, 1966, p. 325.
101. Tam tikru mastu prasidėjo nuo Roberto Putnamo išprovokuotos diskusijos dėl Italijos politikos. Tai tęsė ir kiti, pavyzdžiui: Frances Fukuyama, *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity* (New York: Free Press, 1995).
102. Almond and Verba, *Civic Culture, op. cit.*, p. 213.
103. Laurence Wylie, „Social Change at the Grassroots," in Stanley Hoffmann *et al.*, *In Search of France* (New York: Harper and Row, 1963).
104. James F. Hollifield, „Still Searching for the New France," in Hollifield and George Ross, eds, *Searching for the New France* (New York: Routledge, 1991).
105. Thatcher vyriausybė Jungtinėje Karalystėje siekė sumažinti susireguliuojančias profesinių organizacijų galias. Šitai ji darė iš dalies todėl, kad jos buvo laikomos monopolijomis, trukdančiomis laisvai funkcionuoti rinkai.

106. Steven G. Koven, „Coproduction of Law Enforcement Services; Benefits and Implications," *Urban Affairs Quarterly*, 27, 1992, pp. 457–469; Max Neiman, „Government Directed Change of Everyday Life and Coproduction: The Case of Home Energy Use," *Western Political Quarterly*, 42, 1989, pp. 365–389; Charles H. Levine, „Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction", *Public Administration Review*, 44, 1984, pp. 178–187.
107. Robert D. Putnam, with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracity Work* (Princeton University Press, 1993).
108. Šis argumentas panašus į tai, ką Kornhauseris sakė apie masių visuomenę. Žr. William Kornhauser, *The Politics of Mass Society* (Glencoe, IL: Free Press, 1959).
109. Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon and Schuster, 2000).
110 Žr. Jeffrey R. Henig, Chris Hamnett and Harvey B. Feigenbaum, „The Politics of Privatization: A Comparative Perspective," *Governance*, 1, 4, 1988, pp. 442–468; „Italy: Stopping the Rot," *The Economist*, 324, 1992, p. 51; Attiat F. Ott and Keith Hartley, *Privatization and Economic Efficiency: A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries* (Aldershot: Edward Elgar, 1991); Salamat Ali, „Barons vs. Bureaucrats," *Far Eastern Economic Review*, 15, 1991, 60 ff.
111. Kevin Kearns, *Managing For Accountability: Preserving Trust in Public and Non-Profit Organizations* (San Francisco: Jossey-Bass, 1996).
112. Almond and Verba, *Civic Culture, op. cit.*, p. 270.
113. SOFRES, *Sondages*, 25, 2, 1963.
114. Francois Bloch-Laine, „Le renouveau du mouvement associatif", in Jean-Daniel Reynaud and Ives Grafmeyer, *Francais, qui etes-vous?* (Paris: La Documentation Francaise, 1981), p.p. 363–368.
115. Charles Tilly, *The Contentious French* (Cambridge, MA: Belknap Press, 1986).
116. Johan P. Olsen, *Organized Democracy* (Oslo: Universitetsforlaget, 1986); Henry Milner, *Sweden: Social Democracy in Practice* (Oxford: Oxford University Press, 1990), pp. 73–100; Olof Petersson, *Medborgnas makt* (Stockholm: Carlssons, 1989).
117. Almond and Verba, *Civic Culture, op. cit.*
118. Paul R. Abramson and Ronald Inglehart, „The Development of Systemic Support in Four Western Democracies," *Comparative Political Studies*, 2, 1983, pp. 419–442.
119. Žr. K. A. Rovik, *Den „Syke" Stat* (Oslo: Universitetsforlaget, 1992).

120. Kai kurių įrodymų žr.: Geert Hofstede, *Culture's Consequences* (Beverly Hills, CA: Sage, 1980), pp. 115–118; Ali Kazan, „Bureaucracy and Egalitarianizm," *Public Administration Review* (Lahore), 22, 1984, pp. 19–40.

121. Keith Hart, „Kinship, Contract and Trust," in Diego Gambetta, ed., *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations* (Oxford: Basil Blackwell, 1988).

122. „Opinion Roundup," *Public Opinion*, 1 (July/August, 1978), p. 31.

123. *The Public Perspective*, 4, (March/April, 1993), p. 89; žr. taip pat Seymour Martin Lipset and William Schneider, *The Confidence Gap: Business, Labor and Government in the Public Mind*, rev. ed. (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1987), pp. 47–60.

124. *The Public Perspective*, 3 (November/December, 1992), p. 85.

125. *Ibid.*, p. 96. Daugiau kaip pusė respondentų Rytų Vokietijoje menkai pasitiki valstybės tarnyba.

126. Commission of the European Community, *Euro-Barometer* (Brussels: European Community).

127. Šio vidurkio nenulemia visi Europos Bendrijos gyventojai; kiekviena šalis įvertinta atskirai.

128. Arba galėtų egzistuoti. Daugelis jų tikrai demokratinės jau daug metų ir savo piliečiams taip pat teikia daug gerovės valstybės gėrybių.

129. Yra ir daugiau literatūros apie darbuotojų pasitikėjimą viešąja organizacija. Žr. David G. Carnevale and Barton Wechsler, „Trust in the Public Sector," *Administration and Society*, 23, 1992, pp. 471–494.

130. Geoffrey Marshall, ed., *Ministerial Responsibility* (Oxford: Oxford University Press, 1989).

131. Eric Nordlinger, *The Working Class Tories* (Berkeley, CA: University of California Press, 1967).

132. A.F. Heath and Richard G. Topf, „Political Culture," in Jowell, Witherspoon and Brook, eds, *British Social Attitudes, op. cit.*

133. Kevin Theakston, *The Labour Party and Whitehall* (London: Routledge, 1992).

134. Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993); Andrew Grice and Colin Brown, „Blair Turns Up Heat on State Sector", *The Independent*, 9 July 1999.

135. Apie pilietinės visuomenės raidą Afrikoje žr.: E. Gyimah-Boadi, „Civil Society in Africa", *Journal of Democracy*, 7, 1996, 118–132.

136. Dominique Labbe and Maurice Croisat, *La Fin des Syndicats?* (Paris: L'Harmattan, 1992).

137. Michel Crozier, *La société bloquée* (Paris: Seuil, 1970).

138. S. Fortescue, „Soviet Bureaucracy and Civil Society," in D. Lovell, C. Kukathas and W. Maley, eds, *The Transition from Socialism: State and Civil Society in Gorbachev's USSR* (Melbourne: Longman Cheshire, 1991); žr. taip pat Norbert Lechner, ed., *Cultura politica y democratizacion* (Santiago de Chile: Salesianos, 1987).

139. M. A. H. Wallis, *Bureaucracy: Its Role in Third World Development* (London: Macmillan, 1989).

140. Val R. Lorwin, „Belgium," in Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven: Yale University Press, 1966), p. 174. Konsocinis Belgijos pobūdis nyko vis labiau federalizuojant sistemą.

141. John Fitzmaurice, *The Politics of Belgium: A Unique Federalism* (Boulder: Westview Press, 1996).

142. Kenneth Gladdish, *Governing from the Center: Politics and Policymaking in the Netherlands* (DeKalb, IL: Northern Illinois University Press, 1991), pp. 33–48.

143. H. J. G. A. van Mierlo, „Depillarisation and the Decline of Consociationalism in the Netherlands, 1970-85," *West European Politics*, 9, 1986, pp. 97–119.

144. Robert N. Bellah, *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life* (Berkeley, CA: University of California Press, 1985).

145. Cornelius Kerwin, „Rulemaking", 2nd edn (Washington, DC: CQ Press, 1998).

146. Gerth and Mills, *From Max Weber*, pp. 295 ff.

147. Herbert Simon, *Administrative Behavior* (New York: Free Press, 1947).

148. Edward C. Page, *Bureaucratic Authority and Political Power: A Comparative Analysis*, 2nd edn (New York: Harvester, 1992).

149. *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service in Canada* (Ottawa: Privy Council Office, 1990).

150. Victor Thompson, *Modern Organizations* (New York: Knopf, 1961).

151. Tai ypač būdinga kolonijiniam britų valdymui Afrikoje. Žr. L. Rubin and B. Weinstein, *Introduction to African Politics* (New York: Praeger, 1974), pp.34–41.

152. Colin Campbell and George Szablowski, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies* (Toronto: Macmillan of Canada, 1979).

153. Gerth and Mills, *From Max Weber, op. cit.*, pp. 199–202.

154. John Brehm and Scott Gates, *Working, Shirking and Sabotage, op. cit.*

155. Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (London: Allen and Unwin, 1930); R. H. Tawney, *Religion and the Rise of Capitalism* (New York: Harcourt, Brace, 1926).

156. Jamil E. Jreisat, „Bureaucratization in the Arab World", in A. Farazmand, ed., *Handbook of Comporative and Dovelopment Public Administration* (New York: Marcel Dekker, 1991).

157. Kenneth Liberthal and Michel Oksenberg, *Policymaking in China: Leaders, Structures and Processes* (Princeton: Princeton University Press, 1988); P. Christopher Earley, „Social Loafing and Collectivism: A Comparison of the United States and the People's Republic of China," *Administrative Science Quarterly*, 34, 1989, pp. 565–581.

158. Patricia W. Ingraham, „Of Pigs and Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay for Performance", *Public Administration Review*, 53 (1993), 348–56.

159. Wen-fang Tang, „Workplace Democracy in Chinese Local Industries," *American Journal of Political Science*, 37, 1993, pp. 920–924.

160. Žr. Richard Hula, „Alternative Management Strategies in Public Housing,"in William T. Gormley, Jr, ed., *Privatization and Its Alternatives* (Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1991).

161. Žinoma, daugelio tokio pobūdžio tarnybų klientai yra viduriniosios klasės atstovai, kurie paprastai įtakingesni ir turi daugiau organizacinių sugebėjimų nei daugumos socialinių programų klientai.

162. S. Pejovich, *The Codetermination Movement in the West: Labor Participation in the Management of Business Firms* (Lexington, MA: Lexington Books, 1978).

163. Thompson, *Modern Organizations, op. cit.*

164. Valstybinės tarnybos vaidmenį kaip paskatą įdarbinti ir išlaikyti valstybės tarnautojus mes aptarsime 4 skyriuje.

Trečias skyrius

VIEŠŲJŲ ADMINISTRATORIŲ ĮDARBINIMAS

Kad būtų sėkmingai įgyvendinama viešoji programa, politinė sistema privalo suburti ir parengti viešųjų administratorių grupę. Tai banalus faktas, tačiau jis tiesiog nurodo, kad administratorių įdarbinimas yra svarbus viešojo administravimo tyrimo objektas. Kad galėtume pasakyti, ką veiks viešoji organizacija (ir kaip ji veiks), pirma turime žinoti, *kas* joje dirbs ir kokių tikslų sieks – viešųjų ar asmeninių. Keičiant ankstesnes organizacinės vadybos prielaidas, kuriomis grindžiama Weberio idealaus biurokrato tipo samprata ar Tayloro mokslinės vadybos mokykla, asmenys, užimantys postus viešose organizacijose, nebėra laikomi viena kitą pakeičiančiomis jos dalimis[1]. Tai savaime suprantama kalbant apie tokius partinius vadovus kaip prezidentai, ministrai pirmininkai ir kt., tačiau tie patys ideologiniai ir asmenybiniai bruožai, kurie laikomi reikšmingais politiniams vadovams, dažnai nelaikomi reikšmingais biurokratams ir jų elgesiui.

Valstybės tarnautojai, kaip ir bet kuris kitas politinis elitas, atsineša į darbą daugybę vertybių, polinkių ir veiklos įpročių, darančių didžiulį poveikį tiek jų darbo kokybei biurokratinėje aplinkoje, tiek ir jų priimamiems sprendimams[2]. Kai kurie biurokratų polinkiai būna nulemti jų socialinės, etninės ir ekonominės aplinkos. Kitos priimamų sprendimų prielaidos – tai valstybės tarnautojų išsilavinimas ir profesinis pasirengimas. Dar kitokią įtaką daro pareigūnų darbo patirtis, sukaupta tiek viešajame, tiek ir neviešajame sektoriuje. Todėl labai svarbu suprasti, kaip vyriausybės renkasi tarnautojus ir kas iš visuomenės narių siekia dirbti valdžiai ir kodėl.

Mes dar kartą turime pabrėžti, kad viešieji administratoriai, net ir esantys ant palyginti žemos organizacinės hierarchijos pakopos, iš tiesų daro viešuosius sprendimus. Anekdotiška istorija apie teisėją, kuris per pusryčius suvalgė prisvilusį skrebutį ir pasiuntė teisiamąjį myriop, gali būti pritaikyta ir tūkstančiams administratorių (nors jų darbas ir mažiau ekstremalus), kasdien gaunančių tūkstančius klientų prašymų ir reikalavimų dėl paslaugų.

Šiame skyriuje nagrinėsime, kokiais principais vadovaudamosi vyriausybės renkasi administratorius, taigi ir kokiais būdais siaurina galimų politikos formavimo padarinių lauką. Personalo sutelkimo klausimas yra klausimas, kaip numatyti elgesį ir pagerinti vadybą, tačiau jis taip pat yra ir demokratijos klausimas. Vienas geros valdžios matų yra tai, kad ji ir jos sprendimai turėtų atstovauti visuomenei, kuriai tarnaujama. Todėl mus taip pat domins tai, kokiu mastu viešoji tarnyba daugelyje šalių atspindi visuomenę, taip pat kokių padarinių teikiamoms paslaugoms gali turėti šis reprezentatyvumas arba jo stoka.

NUOPELNAI PRIEŠ PROTEKCIJĄ

Nagrinėjant administratorių įdarbinimo klausimą, vyravo kelios viena kitai prieštaraujančios temos. Pirmoji tema – efektyvumo paieškos įdarbinant pagal nuopelnus. Vienas iš būdingų Weberio biurokratijos modelio bruožų buvo keliamas reikalavimas, kad valstybės tarnautojai būtų atrenkami remiantis laimėjimų ir nuopelnų kriterijais, o ne tokiais priskiriamaisiais kriterijais kaip kasta, rasė, klasė ar kalba. Tai buvo vadinama atranka, grindžiama „neutralia kompetencija"[3]. Todėl darbuotojų atrankos kriterijai gali būti arba jų pasirengimas ir profesinės žinios, tinkamos tam tikroms biurokratinėms pareigoms eiti, arba jų bendra kompetencija bei intelektualiniai sugebėjimai. Kiekvienu atveju atranka pagal nuopelnus grindžiama prielaida, kad biurokratija privalo įdarbinti pačius geriausius darbuotojus, o įdarbinimas pagal nuopelnus yra logiška kvalifikuočiausių žmonių atrankos priemonė.

Tačiau neturėtume užmiršti, kad tam tikrais atvejais priskiriamieji kriterijai gali būti svarbūs viešajai organizacijai norint pasiekti tam tikrų rezultatų. Organizacija, kuri turi teikti paslaugas mažumų bendruomenių nariams, gali, visoms kitoms sąlygoms esant vienodoms, dirbti geriau įdarbindama daug darbuotojų iš mažumos, negu įdarbinusi dominuojančios bendruomenės narius. Sąvoka „nuopelnas" viešosiose įstaigose yra daug sudėtingesnė, negu kartais manoma, o valstybės tarnautojo rasė, įsitikinimai, odos spalva ir lytis gali būti reikšmingi dalykai, darantys įtaką vyriausybės teikiamų paslaugų kokybei[4]. Kadangi etniškumas, lytis bei kiti priskiriamieji kriterijai tampa vis didesnio susiskaldymo tarp politikų priežastimi ne tik pramoninėse, bet ir besivystančiose šalyse, atrodo, atstovaujamumo klausimai pagal šiuos kriterijus, matyt, bus dar svarbesni ateityje.

Antrasis akstinas taikyti įdarbinimo pagal nuopelnus principą – tai troškimas regėti administraciniuose postuose ne politikų globotinius, o asmenis, nusipelniusius to posto savo kvalifikacija[5]. Tad reformuojant valstybės tarnybą vadovaujantis įdarbinimo pagal nuopelnus modeliu, buvo siekiama ne tik pašalinti įdarbinimo pagal priskyrimo kriterijų nelygybę ir galimą neveiksmingumą, bet ir neveiksmingumą bei favoritizmą, susijusius su politiniais skyrimais į postus. Kad ir kaip pageidautina įdarbinti kuo geresnius asmenis visoje valstybinėje tarnyboje, turint omenyje modernios visuomenės siekį įtvirtinti darbo laimėjimų normas, o galbūt net įgyvendinti šiuolaikinius socialinės lygybės tikslus besivystančioje visuomenėje, taikant įdarbinimo pagal nuopelnus principą gali apčiuopiamai nukentėti efektyvumas.

Potencialus įdarbinimo pagal nuopelnus neveiksmingumas gali itin išryškėti tada, kai jis priešinamas alternatyvai – politiniam paskyrimui. Atrodo,

kad įdarbinimas pagal nuopelnus implikuoja mechaniškesnę administratoriaus ir biurokrato sampratą, pasak kurios, jis yra vertybiškai neutralus programos vykdytojas, įgyvendinantis viešąją politiką nepriklausomai nuo jos intencijų ar daromos įtakos visuomenei. Manoma, kad jo pasirinkimą turi lemti pakankamai techniniai kriterijai ir kad asmens atsidavimas administruojamai programai arba jos nepripažinimas beveik nedarys įtakos jo elgesiui. Ši administratoriaus samprata paprasčiausiai neatitinka tikrovės. Individai, kuriems postai suteikiami už politines paslaugas, labiau linkę vykdyti valdančiosios politinės partijos programas negu tariamai neutralūs, už nuopelnus į postus paskirti asmenys, kurie iš tikrųjų gali būti priešiški tų programų atžvilgiu. Angažuota biurokratija reikalauja, kad politiniu pagrindu į postus būtų skiriami asmenys atsižvelgiant tiek į jų politinį prielankumą, tiek ir į administracinius sugebėjimus, o ne vien pagal jų politinius įsitikinimus. Todėl norint garantuoti tinkamą vyriausybės uždavinių įgyvendinimą, „jautrus kompetentingumas" gali būti svarbesnis už „neutralų kompetentingumą".

Žinoma, šis politinio paskyrimo ir skyrimo už nuopelnus skirtumas yra tik santykiškas. Faktiškai visose politinėse sistemose yra lygmuo, kai į postus skiriama aiškiai politiniu pagrindu (tokie postai dažnai vadinami „politikos formavimo" postais), tačiau yra ir pareigybių, į kurias skiriama rutiniškai, pagal tam tikrą nusistovėjusią nuopelnų įvertinimo sistemą. Tada kyla klausimas, kiek aukštai galima kopti nuopelnais grindžiamo skyrimo (ar bent jau ne atvirai politinio skyrimo) laipteliais administracinėje hierarchijoje; ir priešingai, kur yra politinio skyrimo į postus ribos?

Galimą paskyrimų diapazoną parodo dviejų didžiulių administracinių sistemų – Jungtinių Valstijų ir Jungtinės Karalystės – skirtumai. Jungtinių Valstijų prezidentas gali skirti į tarnybą maždaug tris tūkstančius žmonių, ir maždaug keturi ar net penki politiškai paskirtų pareigūnų ešelonai gali atskirti valstybės karjeros tarnautoją nuo kabineto sekretoriaus[6]. Jungtinėje Karalystėje kiekvienoje ministerijoje, be ministro ar valstybės sekretoriaus, yra tik keli politiniai postai – dabar daugiausia jų (šeši) yra šalies Ižde, tačiau ir tada daugiausia bendrauja politikos ir administracijos vadovai – ministras ir ypatingas karjeros valstybės pareigūnas, nuolatinis sekretorius[7]. Vis dėlto Britanijoje įgyvendinus valstybinės tarnybos reformas, kai kurios pareigos tapo skiriamosiomis, tarp jų – agentūrų aukščiausių vadovų pareigos ir pareigos vis gausiau kuriamose „quangos"[8]. Akivaizdu, kad abi šitos sistemos skirtingos, tačiau atrodo, kad jos veiksmingai funkcionuoja savos politinės kultūros kontekste.

Kaip paaiškinti tai, kad, mėginant užtikrinti paklusnumą organizacijose, įvairiose šalyse nevienodu mastu griebiamasi politinio skyrimo į pareigas? Manoma, kad tokios biurokratinės struktūros tiesiog susiklostė istoriškai, ir

niekam nekilo noro jų pertvarkyti[9]. Racionalesnė hipotezė būtų ta, kad kuo fragmentiškesnės priimančios sprendimus vyriausybės struktūros, tuo labiau tikėtina, jog ministrai gaus politiškai skiriamus pagalbininkus, turinčius laiduoti, kad politiniai ketinimai būtų derinami su faktiniu administravimu. Jungtinėje Karalystėje politinis elitas palyginti labiau integruotas su politine sistema negu Jungtinėse Valstijose, ir tuo pagrindu galima įrodyti, jog Jungtinei Karalystei tiesiog nereikia tiek daug politiškai angažuotų asmenų viršūnėse, kad būtų garantuotas valdymo mašinos klusnumas.

Jungtinės Valstijos yra pavyzdys šalies, kur politiniu pagrindu skiriama į postus daug pareigūnų, tačiau tokių šalių yra ir kontinentinėje Europoje. Skirtumas tik tas, kad Europoje politiškai paskirtieji asmenys nėra tiesiogiai skiriami į departamentų ar ministerijų struktūras, o yra tiesiogiai susiję su ministru ar jo asmeniniu kabinetu[10]. Ši sistema šiek tiek sumažina tiesioginę paskirtųjų tarnautojų valdžią ministerijoje, tačiau ministras gauna politinius patarimus ir grupę žmonių, kuriuos jis gali panaudoti kur nors ministerijoje. Esant kitokioms sistemoms, ministras turi tam tikrą pasirinkimo laisvę priimti valstybės tarnautojus į tarnybą ar juos atleisti. Tam tikru mastu ši sistema suderina karjeros valstybės tarnautojo kompetentingumą su politiškai paskirto asmens atsidavimu.

Politiniai paskyrimai daromi ne tik per kabinetus ir skiriant kitus politinius patarėjus, taip pat gausėja ir atviresnių politizavimo formų[11]. Pavyzdžiui, gausėja skiriamų pareigų pusiau vyriausybinėse organizacijose ir naujai sukurtose valdybose bei agentūrose. Tai leidžia politiniams vadovams mėginti per paskyrimus kontroliuoti šias organizacijas[12]. Be to, daugelio valstybinės tarnybos sistemų deinstitucionalizavimas suteikia papildomų galimybių politiniams skyrimams į pareigas, kurios anksčiau buvo rezervuotos karjeros valstybės tarnautojams.

ATSTOVAUJAMOJI BIUROKRATIJA

Antra svarbi valstybės tarnautojų įdarbinimo aptarimo tema – tai viešosios biurokratijos lygių galimybių ir atstovaujamumo klausimas[13]. Po to, kai Kingsley nukalė terminą „atstovaujamoji biurokratija", pradėta domėtis, kokiu mastu biurokratija atstovauja ar turėtų atstovauti tam tikriems gyventojų sluoksniams, kurių vardu ji administruoja politiką. Tad vieni mokslininkai pabrėžė nuopelnų svarbą įdarbinant viešuosius administratorius, o kiti manė, kad būtina kurti administracijas, kurių darbuotojų socialinės bei ekonominės charakteristikos būtų panašios į tų žmonių, su kuriais jie dirbs. Argumentai yra dvejopi. Pirmojo argumento šalininkai mano, kad siauras darbuotojų pasirin-

kimas iš kurio nors visuomenės sluoksnio paprastai darys šališką įtaką programoms ir politikai. Tai ypač svarbus socialinių programų faktorius, nes tada būna didesnė tikimybė, kad toks personalas bus socialinių mažumų atstovai ir jie bus linkę primesti dominuojančias savo grupės vertybes. Atlikti mokytojų, socialinės rūpybos darbuotojų, policijos bei kitų viešųjų tarnautojų tyrimai atskleidė tendenciją atlyginti tiems klientams, kurių charakteristikos atitinka dominuojančios kultūros bendrąsias vertybes, ir bausti tuos, kurie jų neatitinka[14]. Dėl šio vertybinių struktūrų skirtumo gali ne tik pablogėti kliento ir administratoriaus tarpusavio santykiai, bet tai gali sutrukdyti ir daugeliui pagalbos kriterijus atitinkančių asmenų gauti jiems priklausančias paslaugas.

Pasak antrojo argumento platesnio atstovavimo naudai, viešosios biurokratijos galimybė samdyti personalą turėtų būti išnaudojama kaip pozityvi priemonė pakeisti visuomenės socialinę bei ekonominę struktūrą. Taigi visuomenės mažumų atstovų samdymas gali ne tik padėti nugalėti visuomenėje vyraujančius prietarus, bet ir suteikti mažumų bendruomenių nariams galimybių pagerinti savo ekonominę padėtį. Jungtinėse Valstijose toks samdymas peraugo į „pozityvios diskriminacijos" programas, kai darbdaviai (ypač vyriausybė) įpareigojami stengtis priimti į darbą moteris ir rasinių mažumų atstovus[15]. Panašiai ir Indijos vyriausybė privalo stengtis įdarbinti narius tų kastų ir genčių, kurios nuo seno buvo diskriminuojamos šios šalies visuomenėje[16]. Etniškai daugialypėse visuomenėse, kuriose nėra aiškaus dominavimo ir priklausomybės santykių tarp etninių bendruomenių arba kuriose etninis susiskaidymas yra smarkiai politizuotas, argumentą atstovaujamojo įdarbinimo naudai galima pakeisti teiginiu, kad toks įdarbinimas gali padėti *išsaugoti* visų etninių bendruomenių socialinę struktūrą ir jų teises administruoti politiką[17].

Tačiau abi šio argumento versijos grindžiamos prielaida, kad biurokratija turėtų būti atstovaujamoji ne todėl, kad tai yra apskritai demokratiška, o todėl, kad šis įdarbinimo modelis darys pamatinę ir ilgalaikę įtaką socialinei struktūrai ir socialiniam susisluoksniavimui. Tad valdžiai gali tekti ypatinga atsakomybė skatinti rastis lygesnes įdarbinimo galimybes ir ilgainiui sukurti didesnę socialinę lygybę[18]. Šis įdarbinimo modelis gali būti priimtas ne tik todėl, kad laiduotų didesnę socialinę lygybę, bet ir leistų viešajam sektoriui efektyviau teikti pasirinktas paslaugas. Šis atstovaujamumas ypač svarbus kaip priemonė sukurti biurokratiją, panašią į klientus, su kuriais ji bendrauja dirbdama.

Politiniai ginčai dėl atstovaujamosios biurokratijos nesibaigė ir tebevyksta. 2000 m. pavasarį leiboristų vyriausybė išreiškė įvairiopą susirūpinimą dėl tariamo pirmaujančių britų universitetų elitiškumo ir valstybinės tarnybos

komplektavimo reikalaudama, kad universitetai ir valstybinė tarnyba būtų panašesni į visą šalį. Šito padarinys buvo tai, kad vyriausybė gynė papildomas priemones, stiprinančias valstybinės tarnybos reprezentatyvumą[19]. Keliamos problemos nebuvo visai nepanašios į tas, kurias 1944 m. kėlė Kingsley, pabrėždamas atstovaujamojo argumento veiksmingumą ir jo demokratinius elementus.

Įspėjimai

Kad pernelyg nesusižavėtume atstovaujamąja biurokratija, būtina įspėti dėl kelių svarbių dalykų. Pirma, tyrinėjant atstovaujamąją biurokratiją buvo nustatyta, kad tarp valstybės tarnautojų neproporcingai daug viduriniosios klasės (plačiąja šio žodžio prasme) atstovų, ko ir buvo galima tikėtis. Valstybės tarnyba savaime yra viduriniosios klasės profesija, o viduriniosios klasės sūnūs ir dukros turi daug daugiau galimybių įgyti viduriniajai klasei būdingas profesijas, negu darbininkų klasės atžalos. Tendenciją įdarbinti viduriniosios klasės atstovus iš dalies lemia didesnis išsilavinusių jos narių skaičius, kuris net ir „gerovės valstybėse" smarkiai viršija išsilavinusių kitų klasių atstovų skaičių. Taip pat įtakos turi motyvai ir paskatos, nuo mažens skiepijami viduriniosios klasės atstovams[20]. Kiekvienu atveju viduriniosios klasės atžalų dominavimas valstybinėje tarnyboje neturi labai neigiamos įtakos pačios biurokratijos esmei, o veikiau tik atspindi bendresnius visuomenės socialinio susisluoksniavimo ir mobilumo modelius. Įdomu tai, kad šis įdarbinimo modelis išliko ir tose visuomenėse, kurios siekė pašalinti klasinius barjerus visuomeniniame gyvenime, pavyzdžiui, Kinijoje ir buvusioje Sovietų Sąjungoje[21]. Yra įrodymų, kad asmenys, turintys postus aukščiausiose jų valstybinės tarnybos ešelonuose, paprastai kilę iš šeimų, kurių tėvai taip pat buvo „viduriniosios klasės" profesijų atstovai. Valstybinėje tarnyboje neproporcingai gausu asmenų, kilusių iš politikų ar valstybės tarnautojų šeimų.

Kitas įspėjimas būtų tas, kad ginant atstovaujamąją biurokratiją, daroma prielaida, jog socialinė tėvų klasė paprastai nulemia jų atžalų elgesį. Tokios prielaidos laikosi daugelis elito tyrinėtojų, tačiau gauti empirinių kilmės ir elgesio sąsajos tyrinėjimų rezultatai kelia nusivylimą[22]. Prielaidą, kad socialinė kilmė daro įtaką elgesiui einant viešąsias pareigas, Putnamas pavadino „tikėtina, tačiau dviprasmiška ir nepagrįsta"[23]. Socializacija – visą žmogaus gyvenimą trunkantis procesas, ir kai administratoriai, kilę iš darbininkų klasės, įgyja viduriniosios klasės statusą, jie linkę perimti ir tos klasės vertybes, o ne išlaikyti senąsias[24]. Be to, nors etninių mažumų atstovai negali taip jau lengvai pakeisti savo socialinio statuso, tie iš jų, kurie turi aukštuosius viešosios biurokratijos postus, kur kas sparčiau perima dominuojančios bendruomenės

vertybes negu kiti mažumos grupės nariai[25]. Šis reiškinys šiek tiek paradoksalus. Nepriklausomai nuo to, kokiu mastu atstovaujama įdarbinant valstybės tarnautojus, socialinė ir politinė vertybės bus palyginti labai homogeniškos. Tačiau turime neužmiršti, kad valstybinės tarnybos tarnautojų sudėtis tiek pat svarbi simboliniu ir politiniu požiūriu, kiek ji svarbi „realiems" sprendimo priėmimo tikslams.

Galų gale turime suprasti, kad atotrūkis tarp įdarbinimo pagal nuopelnus ir „pozityvios diskriminacijos" programų galbūt nėra toks didelis, kaip gali atrodyti iš pirmo žvilgsnio[26]. Tam tikru mastu kai kurie priskiriamieji kriterijai gali būti svarbūs siekiant veiksmingai įgyvendinti viešąsias programas, ypač biurokratijai bendraujant su klientais. Dėl kalbinių, rasinių ar klasinių skirtumų gali būti labai sunku įgyvendinti viešąsias programas, nes klientai gali suvokti šiuos skirtumus kaip rodiklį, kiek rimtai programose atsižvelgiama į jų poreikius. Kad šie skirtumai netaptų pernelyg reikšmingi administravimui, būtina atkreipti dėmesį į personalo etninę bei lyčių pusiausvyrą. Tad iš dalies asmens, tinkamiausio tam tikroms pareigoms, pasirinkimą gali lemti tiek jo demografinės charakteristikos, tiek ir formalus jo išsilavinimas bei tam tikri jo įgūdžiai.

VIEŠASIS ĮDARBINIMAS PRIEŠ PRIVATŲJĮ

Galų gale belieka atsakyti į bendrą klausimą, kuo valstybės tarnautojų įdarbinimas ir išlaikymas pranašesni už darbą privačiame sektoriuje atlygio, privilegijų ir darbo sąlygų atžvilgiais. Dauguma piliečių pageidauja efektyvaus ir kvalifikuoto valstybės tarnautojų darbo, tačiau daugelis jų nenori, kad valstybinė tarnyba pernelyg smarkiai konkuruotų su privačiuoju sektoriumi dėl geriausių darbuotojų. Valstybinė tarnyba atrodo itin patraukli ekonominio nuosmukio laikotarpiais, nes valdiškas darbas būna palyginti saugus. Argumentas, kodėl neleistina valstybinės tarnybos padaryti pernelyg patrauklios, yra tas, jog mokesčius mokantys darbdaviai iš tikrųjų verčiami palaikyti savo konkurencingumą darbo rinkoje; be to, viešasis sektorius neturi jokių priemonių daugumai savo produktų įkainoti. Todėl vyriausybės, turėdamos omenyje realų savo darbuotojų darbo našumą, tam tikru mastu gali nepagrįstai pakelti darbo jėgos kainą palyginti su jos kaina darbo rinkoje. Toks neekonomiškumas gali tapti itin akivaizdus, kai valstybės tarnautojams leidžiama burtis į profesines sąjungas. Tad mes prieiname gana paprastą klausimą apie santykinę viešųjų ir privačių prekių paklausą ir iš to kylantį pasiryžimą mokėti už kiekvieną prekių rūšį. Remiantis kai kuriais duomenimis galima teigti, kad viešajame sektoriuje pagamintų prekių paklausa, itin turint omenyje šių prekių

pobūdį, palyginti su privačiajame sektoriuje pagamintomis prekėmis, yra mažesnė[27]. Piliečiai, atrodo, naują automobilį arba naują televizorių verina labiau negu naują parką. Mažesnė viešųjų prekių paklausa gali išryškinti viešojo įdarbinimo neūkiškumą. Kol kas nežinome, kaip išspręsti šią problemą, tačiau privalome į ją atsižvelgti aptardami įdarbinimo viešojoje biurokratijoje mastus ir jo rūšis.

Jeigu paliekame nuošaly ekonominius argumentus už „geriausiųjų ir gabiausiųjų" samdymą ir rūpinamės (kartais iš visų jėgų) tik pačios valstybinės tarnybos tinkamumu, tai privalome nagrinėti politinius bei administracinius klausimus[28]. Teigiama, kad net jei visuomenė pernelyg plačiai nereikalauja viešai teikiamų paslaugų, šios paslaugos vis tiek būna svarbios; mes jau įrodinėjome, kad jos darosi vis svarbesnės šiuolaikinei visuomenei. Todėl gali kilti poreikis samdyti aukštesnės kvalifikacijos darbuotojus, negu verstų tai daryti paprastas viešojo sektoriaus ekonomikos modelis. Be to, būtina atsižvelgti ir į simbolinį faktorių, ir labai nedaug piliečių norėtų, kad jų likimą nuspręstų (ar šis likimas būtų susijęs su pensija, oro transporto kontrole ar branduolinių atliekų nukenksminimu) koks nors „pakankamai tinkamas" tam darbui specialistas. Viešasis sektorius teikia svarbias ir socialiai jautrias paslaugas, todėl labai svarbu, kad čia dirbtų tik kvalifikuoti ir gabūs darbuotojai.

ĮDARBINIMO METODAI

Be gana plačių įdarbinimo klausimų, kuriuos bendrais bruožais ką tik aptarėme, keletas klausimų susiję su konkretesniais įdarbinimo metodais ir kriterijų, leidžiančių gauti postus, nustatymu. Šie klausimai smarkiai supaprastėja, kai pretendentai įdarbinami per politinę protekciją arba vadovaujantis kitais negu nuopelnai kriterijais, nes tada pakanka paprasto kokio nors atitinkamo politinio pareigūno pritarimo.

Išsilavinimas ir mokymas

Pirmiausia aptarkime, kaip turi būti pasirengęs kandidatas į pareigas ir kokiais metodais galima patikrinti jo tinkamumą. Čia mus labiausiai domina aukštųjų biurokratijos ešelonų formavimas, o ne eilinės klerko pareigos, kurioms gauti galima nustatyti palyginti vienodus kvalifikacinius reikalavimus. Apskritai norint sužinoti, ar kandidatai į politiką formuoti leidžiančias pareigas privalo turėti tam tikrą aukštąjį išsilavinimą, svarbiausiu tampa išsilavinimo specializacijos lygio klausimas. Šiuo klausimu nesutaria dviejų požiūrių šalininkai. Pirmieji mano, kad valstybės tarnyboje gali dirbti

universalaus išsilavinimo asmenys, antrieji – kad biurokratijoje gali dirbti tik specialistai[29]. Universalumo nuostata praktiškai taikoma Jungtinėje Karalystėje, ji skatina individų atranką į aukščiausius valstybinės tarnybos postus daugiausia pagal jų bendrus intelektinius sugebėjimus ir mokymosi aukštojoje mokykloje rezultatus. Northcote'o ir Trevelyano 1854 m. pranešimas ne tik ragino Jungtinėje Karalystėje sukurti nuopelnais grindžiamą valstybinę tarnybą, bet ir nurodė, kad būsimųjų administratorių pasirengimui geriausiai tinka klasikinės studijos[30]. Buvo iškelta ir iki šiol pripažįstama prielaida, kad asmeniui, turinčiam analizuoti informaciją ir teikti patarimus ministrui, daug svarbesnė yra bendra inteligencija, o ne specialus išsilavinimas ar pasirengimas.

Nors valdžios darbas darosi vis techniškesnis, o Fultono pranešime (1968) ir kituose viešuose ir privačiuose valstybės tarnybos tyrinėjimuose kritikuojama tokia politika, „talentingo mėgėjo" tradicija Didžiojoje Britanijoje gyva ir šiandien[31]. Iš 3.1 lentelės matyti, kad turinčių humanitarinį išsilavinimą aukštesniųjų valstybės pareigūnų skaičius sumažėjo, tačiau ir 1987 m. jų buvo daugiau negu pusė. Be jokios abejonės, dėl savo puikių protinių sugebėjimų aukštesnio rango valstybės tarnautojai Didžiojoje Britanijoje dirbdami sugeba perprasti daug jiems reikalingų dalykų, tačiau karjeros pradžioje, prireikus spręsti techninius (taip pat ir ekonominius) klausimus, jų padėtis būna labai nepalanki.

Daugumoje kontinentinės Europos šalių valstybinės tarnybos personalo formavimas suponuoja kitokią universalaus išsilavinimo formą. Daugumoje šių šalių administratoriaus vaidmuo panašus į juristo vaidmenį, todėl teisininko diplomo reikalaujama beveik iš visų aukštesnes pareigas einančių pareigūnų. Pavyzdžiui, vieno tyrimo metu buvo nustatyta, kad Vokietijos Federacinėje Respublikoje teisininkų diplomus turi 66 procentai aukštesniųjų valstybės tarnautojų (*Beamte*)[32]. Remiantis kitų tyrimų duomenimis, teisininkų skaičius daugelio Europos šalių valstybinėse tarnybose ne ką mažesnis[33]. Tačiau ir čia teisininkų skaičius įvairiose ministerijose skirtingas. Vienas Austrijos valstybinės tarnybos tyrimas parodė, kad tarp kelių ministerijų (Vidaus reikalų, Teisingumo) aukščiausio rango pareigūnų teisininkų buvo daugiau kaip 80 procentų, o kitose ministerijose (Sveikatos apsaugos, Žemės ūkio) jų buvo mažiau negu 10 procentų[34]. Didžiojoje Britanijoje valstybės tarnautojai žinių apie techninius dalykus dažniausiai įgyja darbe, o Vokietijoje bei kitose Europos šalyse valstybės pareigūnai papildomai siekia aukštojo techninio (dažniausiai ekonomikos) mokslo diplomo. Be to, Vokietijoje įsteigta nacionalinė valstybinės tarnybos akademija, suteikianti administratoriams galimybę lengviau įgyti reikiamą techninį išsilavinimą ir tinkamai pasirengti darbui karjeros struktūroje.

3.1 lentelė. Universiteto absolventų, turinčių aukštus valstybinės tarnybos postus Jungtinėje Karalystėje, pasiskirstymas (procentais)

	Humanitariniai mokslai	*Socialiniai mokslai*	*Gamtos/taikomieji mokslai*	*Kiti mokslai*
1961–67*	62	24	11	3
1975**	54	28	17	-
1985	56	27	17	-
1989	56	32	12	-

Šaltiniai: A. H. Halsey and I. M. Crewe, „Social Survey of the Civil Service," *The Civil Service* (London: HMSO, 1968), vol. 3, pt. 1, p. 93; House of Commons, Expenditure Committee, 11th Report, 1976-77, *The Civil Service* (London: HMSO, July 25, 1977); Civil Service Commission, *Annual Report* (London: HMSO, 1985); Civil Service Commission, *Annual Report* (London: HMSO, 1989).

* Asmenys, tiesiogiai papildantys administratorių klasę (bendro skaičiaus procentas).
** Administratoriai-stažuotojai.

Jungtinėse Valstijose ir Prancūzijoje taikomos dvi skirtingos specialistų rengimo valstybės tarnautojo karjerai formos. Jungtinėse Valstijose į daugelį postų priimami asmenys jau turintys tam tikrą konkretų profesinį išsilavinimą. Pavyzdžiui, asmuo, norintis dirbti Žemės ūkio departamente, privalo turėti agronomo, agrotechniko arba kurią nors kitą tiesiogiai su žemės ūkiu susijusią specialybę. Tokio įdarbinimo modelio taikymo rezultatas šitoks: maždaug vienas trečdalis aukštesniųjų JAV federalinės vyriausybės valstybės tarnautojų turi formalią mokslinę arba profesinę kvalifikaciją[35]. Teisininko diplomas dažniausiai traktuojamas tik kaip vienas iš pretendento į postą pranašumų.

Prancūzijoje pati vyriausybė suteikia specialų išsilavinimą asmeniui, pretenduojančiam į aukštą valstybinės tarnybos postą. Pagrindinė aukštesniųjų pareigūnų kalvė – *Ecole Nationale d'Administration (ENA),* suteikianti finansininko, vadybininko ir juristo kvalifikacijas. Vyriausybei reikalingi inžinieriai ir techninis personalas rengiami keliose *grandes ecoles,* tokiose kaip *Ecole Polytechnique.* Žemesniojo rango administratorius rengia *Instituts Regionaux d'Administration (IRA).* Iš viso Prancūzijoje valstybės tarnautojus rengia beveik aštuoniasdešimt įvairaus tipo mokyklų[36]. Turėdama tokią sistemą, valdžia gali jai priimtiniausiu būdu parengti būsimus darbuotojus – nuo administratorių (*ENA* ir *IRA*) iki techninio ar mokslinio personalo.

Mažiau išsivysčiusioms šalims iškyla daugiau sunkumų, kai tenka apsispręsti, kurią valstybės tarnautojų įdarbinimo strategiją (pagrįstą bendromis ar specialiomis pretendentų žiniomis) taikyti. Pirma, neseniai atgavusios nepriklausomybę šalys dažniausiai paveldi seną kolonijinės valdžios išmokytą valstybės tarnautojų kontingentą, tad ir parengtą pagal atitinkamos Europos šalies – kolonistės – tradicijas[37]. Be to, daugeliui neišsivysčiusių šalių trūksta

techninių specialistų, todėl jos priverstos įdarbinti asmenis, turinčius bendresnio pobūdžio išsilavinimą. Kai kurios šalys bandė pakeisti vietos techninius specialistus samdiniais iš Vakarų šalių (dažniausiai iš jas valdžiusių kolonijinių valstybių), tačiau bundantis nacionalinis išdidumas ir gausus savų bedarbių būrys skatina jas įdarbinti tautiečius, net jei šie ir nėra tokios aukštos kvalifikacijos kaip jų užsienio kolegos. Kartu administracinė sistema, kuriai apskritai gali trūkti talentingų specialistų, pačioje šalyje gali turėti sąlygišką šių talentų monopolį. Daugelio besivystančių šalių pagrindinis bruožas yra tas, kad politinė sistema priversta tapti svarbiausia socialinių ir ekonominių reformų kryptį lemiančia jėga. Kaip vienas apžvalgininkas aiškina:

> Nors ir nėra bendro modelio, daugelis iš naujo nepriklausomybę gavusių šalių vis labiau pabrėžia plėtros programų centralizuotą planavimą, valdymą ir įgyvendinimą. Todėl vyriausybė, spręsdama tautos ir valstybės kūrimo, ekonomikos plėtros ir socialinių reformų uždavinius – juos valdantieji ir valdomieji laiko svarbiausiais – labiau pasikliauja biurokratija, o ne privačiuoju sektoriumi.[38]

Pasitikėjimas privačiuoju sektoriumi daugelyje besivystančių šalių padidėjo iš dalies dėl išorinio spaudimo, bet palyginti su daugeliu išsivysčiusių šalių, čia yra mažiau veiksnių, kuriais galima pasikliauti įgyvendinant plėtros programas.

Tačiau besivystančiose šalyse nėra kokio nors vienintelio įdarbinimo modelio. Pavyzdžiui, Pietų ir Centrinės Amerikos šalys, kurios nepriklausomos jau daugelį metų, turėjo pakankamai laiko sukurti savus įdarbinimo modelius. Vienais atvejais šie modeliai grindžiami universaliu išsilavinimu ir yra smarkiai politizuoti, o kitais atvejais jie gali būti grindžiami daugiau specialiomis pretendentų žiniomis ir jų nuopelnais[39]. Dauguma Afrikos ir daug Azijos šalių, tokių kaip Indija ir Pakistanas, paveldėjo įdarbinimo modelius iš savo ankstesnių kolonijinių šeimininkų ir dažnai net nemodernino senųjų valdymo bei organizavimo būdų, įdiegtų per praėjusius dešimtmečius. Tokios donorinės organizacijos kaip Pasaulio Bankas ir Jungtinės Tautos nuolat ragina šias šalis diegti įdarbinimo ir vadybos modelius, panašesnius į išsivysčiusio „pirmojo pasaulio" taikomus modelius.

Vakarietiškasis plėtros modelis – kalbant apskritai, nes Vakarų ekonominės ir socialinės sistemos evoliucionavo keliomis gana skirtingomis kryptimis, – formavosi ilgai, o jo raidos neveikė platieji visuomenės sluoksniai ir organizuoti jos segmentai[40]. Šiandien besivystančioms šalims kyla būtinybė įgyvendinti permainas, vykstančias tokiame kontekste, kai plačiai skleidžiama informacija apie plėtros ir vartotojiškumo triumfą. Jų vadovai yra spaudžiami didinti plataus vartojimo prekių gamybą, nors tuo pat metu jie supran-

ta būtinybę investuoti į kapitalinius projektus. Ilgainiui šios investicijos atsiperka, tačiau reikia trumpam atsitraukti nuo į vartotoją orientuotos ekonomikos ir atsigręžti į labiau valstybės tvarkomą ekonomiką. Be to, šių šalių vadovai susiduria su užsienio spaudimu iš dalies atsisakyti valstybės kišimosi į ekonomiką ir „leisti veikti rinkai". Atsižvelgiant į šias problemas ir į spaudimą iš išorės, akivaizdu, kad šioms visuomenėms būtinai reikia administratorių specialistų, sugebančių spręsti minėtas problemas, ir gausaus kvalifikuoto personalo, sugebančio valdyti ekonominius projektus, kuriuos gali tiesiogiai vykdyti valstybė.

Čia aprašytas neišsivysčiusioms šalims būdingas administravimo ir administracinių funkcijų centralizavimas, išplėtotas iki logiškos pabaigos, gana tiksliai atspindėtų buvusios Sovietų Sąjungos ir, tik ne tokiu plačiu mastu, kitų buvusių komunistinio bloko valstybių biurokratijų pobūdį[41]. Šie bruožai tebėra labai būdingi tokioms šalims kaip Kuba ir Kinija[42]. Kadangi valstybė tapo ne tik ekonomikos planuotoja, reguliuotoja ir patarėja, bet ir pagrindine verslininke, vyriausybės poreikis turėti specialistų vis didėjo. Todėl vidutinis Sovietų administratorius, net ir neadministruojantis itin sudėtingų technologinių projektų, paprastai turėjo techninį arba socialinį išsilavinimą. Pavyzdžiui, iki septintojo dešimtmečio daugiau negu 80 procentų visų politbiuro narių ir asmenų, priklausančių regionų elitui, turėjo techninį išsilavinimą. Šitoks modelis Sovietų Sąjungoje išsilaikė iki pat jos žlugimo[43]. Įdomu tai, kad šis aukštosios grandies administratorių sluoksnis, šiuo atžvilgiu nedaug tesiskiriantis nuo kitų šalių vyresniųjų administratorių, savo svarba, atrodo, stelbė įvairiapusiškiau išsilavinusius sovietinės ideologijos talentus, geriau išmanačius numatomus Sovietų valstybės tikslus[44]. Jiems būdavo keliami tokie patys, gal net didesni, gamybiniai reikalavimai, kaip ir kitiems vadybininkams, ir jiems dažnai tekdavo spręsti labai sudėtingas technines problemas, kurioms suprasti buvo būtinos specialios žinios. Dar svarbesnis yra faktas, kad ir politiniai vadovai, ir administracinis elitas paprastai buvo techninio išsilavinimo, todėl valstybės tarnyba neturėjo tokio įgūdžių ir informacijos monopolio, kokį ji galėjo turėti kitose šalyse[45].

Kol kas nagrinėjome aukštesniųjų valstybės tarnautojų įdarbinimo metodus. Tam tikro valstybinės tarnybos hierarchijos lygio darbuotojai įdarbinami remiantis siaurais, konkretaus darbo specifiką atitinkančiais kriterijais. Pavyzdžiui, sekretorės samdomos pagal jų sugebėjimą spausdinti. Todėl gausumo požiūriu daugiausia yra valstybės tarnautojų, kurie priimti atsižvelgiant į konkrečius kriterijus ir sugebėjimą atlikti tam tikrą darbą. Tačiau keičiantis darbo pobūdžiui, šiuolaikinėse visuomenėse keičiasi ir specialių įgūdžių turinčių darbuotojų paklausa; daugelis vadybininkų dabar patys

surenka reikalingus tekstus kompiuteriais. Todėl viešajame darbe vis svarbesni tampa intelektiniai, o ne mechaniniai įgūdžiai.

Darbo vieta

Su būsimo valstybės tarnautojo pasirengimo klausimu glaudžiai susijęs priemonių, padedančių pretendentui surasti savo vietą, klausimas. Vėl yra du principiniai atsakymai: arba centralizuotos personalo įdarbinimo organizacijos, arba kiekviena atskira įstaiga ieško sau darbuotojų. Centralizuotas skyrimas į tarnybą praktikuojamas Jungtinėse Valstijose, Jungtinėje Karalystėje, Prancūzijoje, Belgijoje, Italijoje ir daugumoje trečiojo pasaulio šalių. Trečiojo pasaulio šalys centralizuotą skyrimo į tarnybą modelį yra paveldėjusios iš ankstesnių administravimo sistemų. Esant centralizuotam įdarbinimo modeliui, tam tikra centrinė valstybinės tarnybos organizacija įpareigota skelbti apie naujas laisvas vietas, tikrinti kandidatus ir siųsti atrinktas mažesnes kandidatų grupes galutinei atrankai į įstaigą, kuri ieško darbuotojo.

Įprastinė centralizuoto įdarbinimo procedūra yra tokia: įstaiga praneša personalo klausimus tvarkančiai organizacijai apie laisvą darbo vietą. Ši organizacija, gavusi pranešimą, surengia konkursinį egzaminą, po kurio įstaiga, ieškanti tarnautojo, gauna trijų ar daugiau asmenų sąrašą. Toliau tinkamiausias kandidatas atrenkamas arba po pokalbio, arba tiesiog priimamas asmuo, kurio egzamino rezultatai yra geriausi, arba atsižvelgiama į kitus racionalius ar iracionalius kriterijus. Akivaizdu, kad toks skyrimo į tarnybą būdas atitinka įdarbinimo pagal nuopelnus reikalavimus. Laisvai vietai užimti naudojami konkursiniai testai; norint išvengti šališkumo, testavimas atliekamas centralizuotai, o samdanti organizacija priima tik egzaminus išlaikiusius asmenis. Tačiau praktiškai nuopelnais pagrįsta įdarbinimo sistema dažnai netaikoma ypač kvalifikuotiems specialistams, pavyzdžiui, gydytojams, juristams, bibliotekininkams ir pan. Jų kvalifacijai įrodyti dažniausiai pakanka mokslinio laipsnio ar diplomo. Be to, aukštesnio rango valstybės tarnautojai gali būti samdomi vadovaujantis ne kurio nors konkretaus departamento konkrečiais poreikiais, o būtinybe sukurti elitinę grupę administratorių, kurie visą gyvenimą darytų karjerą kur nors vyriausybinėse institucijose.

Antrasis samdos ir įdarbinimo būdas daugiausia praktikuojamas šiaurinėse Europos šalyse, Ispanijoje ir daugelyje Lotynų Amerikos šalių. Šiose sistemose nėra centrinių personalo organizacijų; kiekviena įstaiga atsakinga už savo personalo samdymą. Dažniausiai samdanti įstaiga paskelbia spaudoje apie laisvą vietą ir priima galimų darbuotojų pareiškimus. Pagal šiuos pareiškimus įstaigos atrenka kandidatus, turinčius minimalią kvalifikaciją.

Skandinavijos šalyse (Švedijoje, Danijoje ir Norvegijoje), Vokietijoje ir Austrijoje itin kreipiamas dėmesys į juridinį pretendento išsilavinimą. Jei nustatoma, jog kandidatas yra pakankamai įgudęs, kad galėtų eiti tas pareigas, tolesnė atranka atliekama pagal kriterijus, mažiau pagrįstus nuopelnais.

Aišku, kad tokia decentralizuota įdarbinimo sistema leidžia gana plačiai taikyti šališkus bei priskiriamuosius kriterijus samdant valstybės pareigūnus, kurie gali tapti etatiniais tarnautojais ir kurių faktiškai negali pašalinti vėliau atsirandančios naujos vyriausybės. Šiose sistemose, net ir Švedijoje bei Danijoje, kur valstybinė tarnyba nuo seno garsėja kaip nepriklausoma ir prestižinė veikla, valstybės pareigūnai dažnai kaltinami partiniu šališkumu. Pavyzdžiui, Švedijoje buvo nuogąstaujama, ar biurokratija, įdarbinta per trisdešimt penkerius metus trukusį socialdemokratų valdymą, gali būti naudinga buržuazinei koalicijai, laimėjusiai rinkimus 1976 m. Panašus klausimas buvo keliamas ir po 1991 m. rinkimų, kuriuos laimėjo dar viena dešiniosios pakraipos partija, skelbusi dar radikalesnę rinkos reformų programą[46]. Šalininkų samdymas (jei tik jis nėra oficialiai varžomas) yra savaime suprantamas dalykas, ir valdančiosios partijos būtų ypač kvailos, jei nesistengtų įdarbinti savo rėmėjų. Jos taip pat gali įdarbinti administratorius, teikiančius pirmenybę programoms, kurias jie privalės administruoti. Toks valstybės tarnautojų skyrimas į postus toli gražu nėra paprastas įdarbinimo, pagrįsto nuopelnais ar protekcija, atvejis. Tai greičiau panašu į tarpinį įdarbinimo būdą, suderinantį tam tikrus abiejų idealiųjų tipų metodų bruožus. Protegavimo galimybė išlieka gana didelė, tačiau praktiškai ją varžo įvairios normos, procedūros ir administratorių savigarbos jausmas. Visose Europos šalyse, praktikuojančiose decentralizuotą administratorių įdarbinimą per įstaigas (galbūt išskyrus tik Ispaniją), valstybės tarnyba yra pakankamai suinstitucinta ir gerbiama profesija, todėl tik labai mažai pareigūnų ryžtasi pažeminti savo vardą perdėtai arba įžūliai piktnaudžiaudami asmenine valdžia.

Įdarbinimas per įstaigą būna daug sudėtingesnis federacinėse sistemose. Vokietijoje ir Šveicarijoje darbuotojus į viešosios administracijos postus samdo ne tik atskiros įstaigos, bet ir atskiri, dažnai labai savarankiški subnacionaliniai politiniai dariniai, kurie savo ruožtu atsako už nacionalinių programų administravimą[47]. Šveicarijoje šią sistemą dar labiau komplikuoja biurokratijos poreikis išlaikyti tam tikrą regioninio, kalbinio ir religinio atstovavimo pusiausvyrą valstybės tarnyboje[48]. Apskritai perleidus įdarbinimo funkciją subnacionaliniams dariniams, atsiranda dar daugiau galimybių taikyti ne nuopelnais pagrįstus įdarbinimo kriterijus. Vis dėlto Vokietijos ir Šveicarijos biurokratinėse sistemose nuopelnais grindžiami kriterijai yra pakankamai giliai įsišakniję ir uoliai taikomi. Samdomi asmenys privalo būti atitinkamos kvalifikacijos – turėti juridinį išsilavinimą ir juridinio darbo patirtį. Etatiniais

administratoriais jie tampa tik išlaikę egzaminą ir įgiję pakankamai praktinių įgūdžių[49]. Stengiamasi įdarbinti asmenis, formaliai atitinkančius įstatymu nustatytus kvalifikacinius reikalavimus. Nors tokia griežta tvarka dažnai prieštarauja novatoriškumui, ji taip pat veikia kaip svarbus visuomenės apsauginis mechanizmas, užkertantis kelią nelegaliems bei amoraliems vyriausybės veiksmams.

Karjeros savitumas

Trečiasis klausimas, susijęs su įdarbinimu, – kokiu mastu valstybinė tarnyba yra savita karjera, kuriai asmuo gali specialiai pasirengti ir kuri traktuojama kaip karjeros hierarchija, atskirta nuo kitos ekonomikos. Įdomu pažymėti, kad perėjimas iš viešojo sektoriaus į privatųjį ir atvirkščiai, ypač kada gaunamos su politikos formavimu susijusios pareigos, laikomas rodikliu, liudijančiu dvejopo pobūdžio ir gana skirtingus ryšius tarp visuomenės ir politinės sistemos. Viena vertus, toks judėjimas dažnai laikomas sveikos dermės tarp vertybinių valstybės ir visuomenės struktūrų požymiu ir manoma, kad jis yra biurokratinių struktūrų atstovaujamumo garantija ir netgi yra vienas iš būdų, kuriuo „tipiški" piliečiai gali daryti tam tikrą įtaką viešajai politikai. Kuo viešoji biurokratija bus atviresnė karjera, tuo daugiau šansų, kad jos darbą visuomenė laikys teisėtu ir priimtinu.

Kita vertus, tokį judėjimą tarp sektorių galima traktuoti ir kaip biurokratijos įsigalėjimo visuomenėje požymį, ir kaip asmenų, turinčių tam tikrų interesų visuomenėje, įsitvirtinimą valstybinėje tarnyboje. Pirmąją iš šių neigiamų įžvalgų puikiai iliustruoja prancūzų nuogąstavimai dėl aukštosios grandies valstybės tarnautojų *pantouflage*, arba „skrydžio parašiutu", į svarbius ir pelningus privačios ekonomikos postus[50]. Tai laikoma požymiu, kad *fonctionnaires* ir technokratai mėgina valdyti ne tik vyriausybės aparatą, bet ir visą ekonomiką bei visuomenę. Tai taip pat reiškia, kad daugelis vykdomosios valdžios talentų, išugdytų valstybės sąskaita, nemokamai pereina į privatųjį sektorių. Šiek tiek panašus modelis būdingas ir Japonijai, kur valstybės tarnautojai, baigę savo darbą vyriausybėje (dažniausiai *MITI* – Prekybos ir pramonės ministerijoje – bei kitose ekonomikos ministerijose) turi įtakingas ir prestižines pareigas privačiajame sektoriuje[51]. Tokio pobūdžio judėjimas gali padėti garantuoti, kad Japonijos vyriausybė ir toliau rems privatųjį sektorių.

Jungtinėse Valstijose judėjimas tarp viešojo ir privačiojo sektorių taip pat vertinamas neigiamai. Amerikiečiai mano, kad vyriausybėje yra pernelyg daug administratorių, prieš tai atstovavusių didžiausioms korporacijoms, didžiosioms profesinėms sąjungoms bei kitoms įtakingoms visuomenės grupuotėms[52]. Todėl daugelis žmonių tiki, kad vyriausybė labiau paiso šių grupuo-

čių, o ne visuomenės kaip visumos interesų. Žinoma, Jungtinėse Valstijose daugelis vyriausybės pareigūnų (ypač užimančių postus, susijusius su krašto apsauga) vėliau eina vadovų pareigas privačiose įmonėse, kurios vykdo gynybos ministerijos užsakymus. Tačiau Valdžios etikos akte, priimtame prezidentaujant Carteriui, apribojamos galimybės pernelyg greitai teisėtai pereiti į privatųjį sektorių[53]. Kitos šalys taip pat bando reglamentuoti valstybės tarnautojų perėjimą dirbti į privatųjį sektorių, nes tai laikoma potencialiu interesų konflikto šaltiniu[54].

Panašu, jog susirūpinti ir nepasitikėti valstybės tarnautojų perėjimais į privatųjį sektorių verčia normatyvinio pobūdžio visuomenės nuogąstavimai, ypač jeigu jie susiję su administraciniu vyriausybės vaidmeniu. Vienas tokių nuogąstavimo šaltinių – suvokimas, kad viešosios biurokratijos ir privataus sektoriaus vertybės, darbas ir normos yra skirtingi. Prancūzijoje *fonctionnaires* laikomi ypatinga gyventojų grupe. Čia glūdi tam tikri teigiami ir neigiami vertinimo aspektai, tačiau labiausiai paplitęs požiūris, kad *pantouflage* – tai priemonė, leidžianti biurokratijai bandyti primesti visuomenei savą visuomenės sampratą. Geriausiai tai iliustruoja buvusių viešojo sektoriaus darbuotojų įdarbinimas ekonomiškai svarbiuose postuose siekiant, kad būtų garantuotas geras ekonomikos ir vyriausybės vykdomos politikos koordinavimas[55].

Kitose visuomenėse, siekiančiose kuo labiau atskirti biurokratijos darbą nuo darbo privačiajame sektoriuje, *manoma*, kad viešojo administratoriaus tarnyba grindžiama tam tikromis vertybėmis bei sprendimų prielaidomis. Pavyzdžiui, Vokietijoje ir Švedijoje viešajam administratoriui tradiciškai priskiriamas modifikuotas juridinis vaidmuo[56]. Manoma, kad administratoriai turi veikti nešališkai (panašiai kaip teisėjai) ir administruoti programas *pro bono publico* (visuomenės gerovės labui) griežtai pagal įstatymą. Galbūt tai pernelyg didelis reikalavimas paprastai žmogiškai būtybei, tačiau toks administratoriaus ir darbo modelių sureikšminimas ir idealizavimas buvo naudingas pateisinant administratorių priimamus sprendimus visuomenėse, kuriose vyrauja aukštas pasitikėjimas administracija, tvarkančia viešuosius reikalus. Jungtinės Karalystės, Kanados bei kitų „anglų ir amerikiečių demokratinių sistemų" tradicija taip pat atskiria viešąją karjerą nuo privačios, tačiau atmeta jos vaidmens teisminį interpretavimą. Čia valstybės pareigūno vaidmuo dažniausia suvokiamas kaip žmogaus atsidavimas visą savo gyvenimą tarnauti visuomenei[57].

Antrasis su nagrinėjama tema susijęs normatyvinio pobūdžio nuogąstavimas – tai, kokiu mastu visuomenė bijo biurokratijos ir stengiasi užkirsti kelią griozdiškų ir nelanksčių biurokratinių struktūrų plėtojimuisi. Yra daugybė priemonių tokiai biurokratijos plėtrai kontroliuoti, o viena iš jų – aukštųjų grandžių pareigūnų skyrimas iš šalies[58]. Tai logiškas idėjos įdarbinti

administracijoje neprofesionalus tęsinys, tačiau šitokiu būdu galima į vyriausybės ir administracijos darbą įterpti bendrąsias socialines vertybes kartu pripažįstant, kad, matyt, tai sumažins veiksmingumą organizacijų, jau ir taip kritikuojamų už neveiksmingumą.

Valstybinės tarnybos sistemos smarkiai skiriasi narių, turinčių nevyriausybinio darbo patirtį, gausumu. Viename poliuje yra Jungtinė Karalystė, kur valstybės tarnautojai, neturėdami kitokiam darbui tinkamų įgūdžių, linkę valdžios struktūrose dirbti visą savo darbingą amžių. Pavyzdžiui, valstybės tarnautojų apklausos, atliktos Didžiojoje Britanijoje, metu buvo nustatyta, kad tik 29 procentai aukštesniųjų valstybės pareigūnų buvo dirbę ne centrinėse vyriausybės struktūrose. Iš tų 29 procentų aštuoni procentai turėjo darbo kitokioje valdžioje patirties, o 12 procentų turėjo dėstymo patirties. Tik septyni procentai buvo dirbę privačiose įmonėse[59]. Šis tyrimas buvo atliktas prieš gerą dešimtmetį, todėl Didžiosios Britanijos aukštesniojo rango vadybininkų įdarbinimo modelis šiek tiek pasikeitė. Tolesnis politikos ir jos įgyvendinimo atskyrimas, o įgyvendinimo funkcijų perdavimas įstaigoms, kurioms dažnai vadovauja iš šalies pasamdyti vadybininkai, padarė šią sistemą šiek tiek atviresnę[60]. Šios permainos leido asmenims iš privataus sektoriaus įsidarbinti valstybinėje tarnyboje, tačiau jos nepadidino valstybės tarnautojų galimybių trumpam įsidarbinti kitur. Švedijoje valstybinė tarnyba taip pat buvo sąlygiškai atskirta nuo privačios ekonomikos, tačiau vadybos šalininkai pasiekė, kad ši sistema taptų bent jau iš principo atviresnė. Tikrovėje labai nedaug aukštesniųjų vadybininkų pasiryžo palikti privatųjį sektorių ir eiti panašias pareigas (tapti generaliniais direktoriais) viešajame sektoriuje[61]. Šveicarijoje atliktas tyrimas parodė, kad daugelyje kantoninių valstybinių tarnybų judėjimas tarp viešojo ir privataus sektorių sulėtėjo, tačiau gana daug federalinės valstybinės tarnybos jaunesnių tarnautojų yra dirbę ir nevyriausybinį darbą[62].

Yra trys modeliai kuriems būdingas mažesnis valstybinės tarnybos atskyrimas nuo ekonomikos ir visuomenės. Vieną iš jų, prigijusį Amerikoje ir aprašytą Heclo, galima pavadinti „apie ašį besisukančiomis durimis" arba „pašaliečių vyriausybe"[63]. Šioje sistemoje intensyviai kaitaliojamas darbas viešajame ir privačiajame sektoriuose, ir daugelis žmonių vyriausybėje išbūva vos po keletą metų. Tačiau jie gali vėliau sugrįžti į vyriausybę. Dauguma šių „perėjūnų" yra pretendentai į prezidento ir jo kabineto politiškai skiriamus postus, kuriuos kitose šalyse paprastai eitų valstybės tarnautojai. Nors šie paskirti asmenys užima pagrindinius vyriausybės postus, vis dėlto yra ir didelė nuolatinė valstybinė tarnyba galinti būti veikli ir tada, kai vieną kabinetą keičia kitas[64]. Prancūzijos vyriausybė taikė kiek kitokį šio modelio variantą. Ji skiria politiškai angažuotus asmenis į aukščiausius administracinius postus, kad

sustiprintų politinę biurokratijos kontrolę ir suteiktų didesnių karjeros galimybių politikams[65].

Pagal antrąjį modelį asmenys, pasiekę tam tikrą savo karjeros pakopą, palieka valstybinę tarnybą ir pereina dirbti į privatųjį sektorių. Jungtinėse Valstijose pirmiausia taip elgiasi išeinantys į atsargą kariškiai, kurie pereina dirbti į įmones, vykdančias karinius užsakymus. Tačiau Prancūzijoje ir Japonijoje paprastai taip elgiasi valstybės administratoriai. Pavyzdžiui, Japonijoje asmenų, anksti atsistatydinusių iš aukštų valstybinių pareigų Prekybos ir pramonės ministerijoje, perėjimas į pelningą darbą privačiajame sektoriuje laikomas normaliu jų karjeros etapu[66]. Atsistatydinę kitų ministerijų tarnautojai, nors ir ne tokiu plačiu mastu, taip pat susiranda pakankamai pelningas vietas. Be to, buvusių valstybės tarnautojų darbo paieškas palengvina daugybė mielai juos įdarbinančių viešųjų ir pusiau viešųjų korporacijų[67].

Galų gale pasitaiko ir tokių įdomių atvejų, kada valstybės tarnautojo pareigos nėra laikomos nesuderinamomis su politine karjera. Šis modelis labiausiai būdingas Vokietijai, kur asmuo, kuriam kartą buvo suteiktas *Beamte* statusas, išlaiko jį beveik be jokių išimčių. Siekiantis politiko karjeros valstybės tarnautojas gali laikinai išeiti iš valstybinės tarnybos, o po to į ją sugrįžti arba anksti iš jos atsistatydinti ir gauti visą pensiją. Daugiau kaip pusė žemesniųjų parlamento rūmų (*Bundestag*) narių yra valstybės tarnautojai, pasitraukę iš pareigų dėl politinės karjeros[68]. Panašiai Prancūzijoje *Grands Corps* nariai išlieka jais nepriklausomai nuo to, ar esamuoju metu tarnauja, o Nacionaliniame Susirinkime ir ministerijose apstu *Corps* narių. Žinoma, Kinijoje, buvusioje Sovietų Sąjungoje bei kitose komunistinėse ir vienpartinėse šalyse administracinė ir politinė karjeros yra labai glaudžiai susipynusios, ir tai yra būtina, nes vadovaujanti partija iškelia elitą, sprendžiantį visus šalies valdymo uždavinius.

Paskatos ir motyvacija

Mes jau minėjome skatinimo klausimą, aptardami vieną iš bendresnių įdarbinimo viešojoje biurokratijoje aspektų. Dabar plačiau aptarsime metodus, kurie leidžia viešajai administracijai suformuoti ir išlaikyti savo personalą. Clarkas ir Wilsonas savo pateikiamoje organizacijų ir narystės jose bendroje apžvalgoje suklasifikavo paskatas, kurias organizacijos gali pasiūlyti savo nariams; jie išskyrė tris paskatų tipus: materialines, tikslines ir solidarumo[69]. Materialinės paskatos – tai tokie veiksniai kaip alga, pašalpos ir tiesioginė finansinė nauda. Tikslinės paskatos susijusios su individo galimybe organizacijoje daryti tam tikrą įtaką vyriausybei formuojant ir įgyvendinant viešąją politiką, arba, paprastai kalbant, šį tą padaryti darbe. Galiausiai solidarumo

paskatos kyla iš socialinių tarnybos ir grupinės narystės aspektų, kurie viešosios tarnybos atveju gali kai kuriose šalyse reikšti priklausymą vienai iš pačių prestižiškiausių visuomenės organizacijų.

Kiekviena šių paskatų turi tarsi kokią veidrodinę savo priešingybę – paskatą nedirbti viešajame sektoriuje. Galbūt kai kuriuos žmones gali suvilioti vyriausybinio darbo alga, tačiau daugelyje šalių aukščiausio rango pareigūnų gaunamos algos yra smarkiai mažesnės negu panašaus rango privataus sektoriaus darbuotojų algos. Panašiai daugelį žmonių vilioja galimybė siekti politinių tikslų dirbant vyriausybėje, tačiau kitus gniuždo vyriausybės nerangumas ir veiklos suvaržymai. Galų gale viešieji tarnautojai jaučia vis didesnį visuomenės priešiškumą, o jų kompetenciją ir principingumą kritikuoja net jų politiniai šeimininkai; toks negatyvus kritiškumas atgraso žmones nuo darbo vyriausybėje[71]. Taigi galime sužinoti, kodėl žmonės sako, kad jie nusprendė nestoti į valstybinę tarnybą ir kodėl ją palieka, taip pat galime nagrinėti, kodėl jie sakosi į ją stosiantys.

Kiekviena organizacija potencialiai taiko kurį nors iš šių trijų darbuotojų skatinimo būdų. Tačiau dabartiniai ir būsimi įvairių šalių administratoriai gana skirtingai vertina šių trijų motyvacijos skatinimo priemonių veiksmingumą. Tam tikrų duomenų apie šiuos skirtumus galima gauti iš apklausų, tačiau tokių duomenų esama tik iš nedaugelio politinių sistemų, daugiausia iš Vakarų valstybių. Iš 3.2 lentelės matyti, kad atsakymai į kai kuriuos apklausos klausimus šiek tiek skyrėsi net ir palyginti homogeniškų šalių grupėje. Pirmiausia įdomu pažymėti, kad tikslinės paskatos, kurios galėtų būti laikomos pačia svarbiausia priemone skatinti tapti biurokratais, nėra tokios svarbios. Valstybių, apie kurias mes turime duomenų, respondentai kaip svarbiausią skatinimo priemonę dažniausiai minėjo solidarumą. Vienintelė išimtis yra Japonija, kur valstybinės tarnybos naujokų atsakymai rodo labai stiprias tikslines paskatas. Iš dalies tai atspindi elitinį Japonijos viešosios biurokratijos pobūdį ir jos vadovaujančią padėtį šalies valdyme[72].

Galima būtų manyti, kad sąlygišką tikslinių paskatų nuvertinimą lėmė valstybinės tarnybos viduje esantis pogrupis, apie kurį mes turime daugiausia informacijos. Šią grupę daugiausia sudaro administratoriai, esantys netoli administracinės hierarchijos viršūnės; jie pakankamai ilgai ėjo savo pareigas, ir tikėtina, kad yra labiau susitapatinę su organizacija, o ne su tos organizacijos oficialiai skelbiamais tikslais. Anot Anthony Downso, jie veikiau tampa konservuotojais, o ne gynėjais ar fanatikais[73]. Tačiau panašu, kad ne itin gausūs apklausų duomenys iš Australijos tam prieštarauja, o priežastys, kuriomis aiškinamas stojimas valstybės tarnybon yra mažiau tikslinės, negu priežastys, kuriomis aiškinamas noras čia dirbti.

Skirtumai tarp kelių administratorių grupių, apie kurias turime duomenų, nėra labai ryškūs, tačiau galime išskirti tris gana įdomius dalykus. Pirma, Jungtinėje Karalystėje nepaprastai daug administratorių atsakydami į klausimus apie savo darbą pabrėžia solidarumo paskatų reikšmę. Atrodytų, kad šis rezultatas puikiai atitinka britų administracijos stereotipą: tai grupė „senų berniukų", kurie džentelmeniškai tvarko administravimo reikalus ir, atlikdami talentingų mėgėjų vaidmenį, užkerta kelią bet kokiai efektyviai politinei iniciatyvai, galinčiai kilti iš biurokratijos. Žinoma, daugybė naujų Jungtinės Karalystės administracijos tyrimų parodo, kad nors administratoriai ir nėra išsilavinę kaip konkrečios techninės specialybės ekspertai, daugelio jų vaidmuo tikrai yra reikšmingas formuojant politiką, kurią iš tikrųjų patys praktikai seniai išmanė[74]. Vis dėlto įdomu pažymėti, kaip smarkiai praktikai pabrėžia daugiau socialines stojimo valstybinėn tarnybon ar darbo čia priežastis.

Palyginti su duomenimis apie skatinimo būdus kitose šalyse, tikslinės paskatos buvo svarbiausios Prancūzijos aukštosios grandies administratoriams[75]. Šie duomenys taip pat patvirtina vyraujantį požiūrį į Prancūzijos biurokratiją kaip į visos visuomenės *groupe dirigeante*[76]. Tradiciškai Prancūzijos valdymo reikalai tvarkomi per administraciją, todėl galime manyti, kad administratoriai supranta turintys palyginti dideles veiklos galimybes. Galų gale Italijos administratoriai labiausiai pabrėžė materialines paskatas, o tai atitinka dažnai minimą tendenciją išnaudoti biurokratiją kaip asmeninio iškilimo priemonę, o ne kaip svertą politinėms permainoms įgyvendinti[77].

Dar vienas motyvacijų ir paskatų tyrimas, atliktas Jungtinėje Karalystėje, atskleidė tiesioginius viešojo ir privačiojo sektorių darbuotojų motyvacijos skirtumus[78]. Be to, ši apklausa parodė, kokias paskatas labiausiai vertina vyrai ir moterys. Visos respondentų grupės sutartinai galimybes išmėginti save darbe ir solidarumo teikiamą naudą įvertino kaip jų darbo pasirinkimą nulėmusias paskatas (3.3 lentelė). Tačiau viešojo sektoriaus tarnautojai taip pat labai aukštai įvertino savo turimų postų saugumą. Tiesą sakant, jiems taip pat ne mažiau svarbus buvo jų galimas indėlis į visuomenės raidą (tikslinė paskata), nors privataus sektoriaus darbuotojams šio motyvo reikšmė buvo labai menka. Viešojo sektoriaus tarnautojams tokios materialinės paskatos kaip atlyginimas ir papildomos lengvatos buvo tarp mažiausią reikšmę turinčių paskatų. Ir nors skirtumai tarp sektorių nebuvo dideli, jie patvirtina daugumos kitų tyrimų rezultatus ir vyraujantį bendrą požiūrį į viešojo ir privačiojo sektorių darbuotojų skirtumus. Jie taip pat pagrindžia mūsų ankstesnius duomenis apie stiprias solidarumo paskatas Jungtinėje Karalystėje. Panaši apklausa, atlikta Kanadoje, parodė, kad šioje šalyje solidarumas nėra toks svarbus, nors ir čia valstybės tarnautojams materialinės paskatos rūpėjo daug mažiau negu privataus sektoriaus darbuotojams[79].

3.2 lentelė. Valstybės tranautojų įdarbinimo ir išlaikymo paskatos (procentais)

Paskatos	*Jungtinė Karalystė*[1] *(1967)*	*Jungtinės Valstijos*[2] *(1985)*	*Prancūzija*[3] *(1969)*	*Naujoji Zelandija*[4] *(1966)*	*Ispanija*[5] *(1967)*	*Italija*[6] *(1978)*	*Turkija*[7] *(1965)*	*Indija*[8] *(1968)*	*Šveicarija*[9] *(1987)*	*Australija*[10] *(1975)*		*Japonija*[11] *(1990)*
										Įsidarbinti	*Pasilikti*	
Materialinės	20	37	24	36	21	48	25	38	20	34	30	7
Tikslinės	19	23	32	27	39	11	12	6	52	13	27	49
Solidarumo	56	40	34	21	30	36	56	29	22	26	15	6
Kitos	6	-	10	16	10	6	6	26	6	-	-	38
Iš viso	101	100	100	100	100	101	99	100	100	73	72	100

Šaltiniai:

[1] Brian Chapman, „Profile of a Profession: The Administrative Class of the Civil Service," in *The Civil Service* (Fulton Report) (London: HMSO), v. 3, pt. 2, p. 12.

[2] US General Accounting Office, *Reasons Why Career Members Left in Fiscal Year 1985* (Washington DC: US Government Accounting Office, 1987) GAO/GGD-87-106FS.

[3] Ezra Suleiman, *Politics, Power and Bureaucracy in France* (Princeton: Princeton University Press, 1974), p. 120.

[4] R.L. Green, M. R. Palmer and T. J. Sanger, „Why They Leave," *New Zealand Journal of Public Administration* 30, 1967, p. 27.

[5] Manuel Gomez-Reino and Francisco Andres Orizo, „Burocracia Publica y Privada," in Anales de Moral Social y Economica, *Sociologica de la Administracion Publica Espanola* (Madrid: Raycar, 1968), p. 267.

[6] Franco Ferraresi, *Burocrazia e politica in Italia* (Milan: Il Mulino, 1980), pp. 120–121.

[7] Leslie L. Roos and Noralou P. Roos, *Managers of Modernization: Organizations and Elites in Turkey* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971), p. 123.

[8] Richard P. Taube, *Bureaucrats Under Stress* (Berkeley, CA: University of California Press, 1969).

[9] Paolo Urio, *Sociologie politique de la haute administration publique de la Suisse* (Paris: Economica, 1989).

[10] Royal Commission on Australian Government Administration, *Report*, Appendix 3 (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1976). Procentas nurodo, kad tipas yra „svarbus" arba „labai svarbus".

[11] Ministry of Civil Service, Japan, *Annual Report* (Tokyo: Ministry of Civil Service, 1990), p. 6.

Duomenys apie paskatų struktūras Vakarų administracinėse sistemose yra gana įvairūs, tačiau informacijos, kaip skatinami nevakarietiškų administracinių sistemų tarnautojai, faktiškai nėra. Tačiau gana seni duomenys apie Turkijos administratorius rodo didelį panašumą į Vakarų šalis[80]. Vienos darbuotojų apklausos Kinijos Liaudies Respublikoje metu dauguma respondentų kaip pačias svarbiausias paminėjo materialines paskatas, tačiau ir už tikslines paskatas pasisakiusiųjų skaičius buvo ne ką mažesnis[81]. Be to, remdamiesi gausiais, daugiau aprašomaisiais tyrimais, galime greitai išpėtoti hipotezę, kad pačios svarbiausios paskatos, skatinančios tapti biurokratais nevakarietiškose visuomenėse, yra ne tikslinės, o solidarumo bei materialinės paskatos. Pirmiausia dėl daugumos šių visuomenių kolonijinės praeities tikslinės paskatos modelis čia per nepriklausomybės laikotarpį dar nesuspėjo tvirtai įsišaknyti. Be to, Lotynų Amerikos valstybėse, atgavusiose nepriklausomybę gerokai anksčiau, nuopelnais grindžiamos sistemos ir teisė išbūti visą kadenciją ne visada apsaugo administratorius, todėl visi mėginimai pasinaudoti administracija susiklosčiusiai socialinei ar ekonominei padėčiai pakeisti ne visiškai patikimais būdais dažnai baigiasi greitais atsistatydinimais iš tarnybos[82]. Tačiau yra ir pozityvesnių biurokratijos aspektų, viliojančių būsimus tarnautojus. Viešoji biurokratija – tai stabili ir palyginti pelninga visuomenės institucija, o ir palyginti su privataus sektoriaus siūlomomis ekonominėmis galimybėmis, pati galimybė dirbti viešojoje biurokratijoje dažnai būna itin ekonomiškai patrauklus pasirinkimas[83].

3.3 lentelė. Tarnautojų labiausiai vertinami darbo ypatumai Jungtinėje Karalystėje

Viešasis sektorius		*Privatusis sektorius*	
Moterys	Vyrai	Moterys	Vyrai
Iššūkis	Iššūkis	Iššūkis	Iššūkis
Draugiški žmonės	Saugumas	Vieta	Savarankiškumas
Saugumas	Nauda visuomenei	Draugiški žmonės	Draugiški žmonės
Nauda visuomenei	Draugiški žmonės	Gerai vertinama organizacija	Gerai vertinama organizacija
Vieta	Savarankiškumas	Savo vertės pajauta	Įtakingumas

Šaltinis: Beverly Alban Metcalfe, „What Motivates Managers: An Investigation of Gender and Sectors of Employment," *Public Administration*, 67 (1989), pp. 95-108.

Solidarumo kaip skatinimo priemonės galia trečiojo pasaulio šalių administracinėse sistemose galbūt nėra tokia akivaizdi. Vieni iš daugelio besivystančių šalių socialinių ir kultūrinių pamatų yra tai, kad čia socialinį elgesį nulemia socialinė padėtis ir rangas. Be to, daugumoje tokių visuomenių viešoji biurokratija sugebėjo įsitvirtinti kaip prestižinė profesija. Tokį statusą galbūt

lėmė palyginti trumpas laiko tarpsnis, praėjęs nuo tada, kai į vyriausybinius postus buvo samdoma beveik tik pagal priskiriamuosius kriterijus, o valstybės tarnautojais dažniausiai tapdavo geriausių šeimų atžalos. Štai ką, kalbėdami apie Ceiloną (dabar Šri Lanką), pasakė Kearney ir Harrisas:

> Aukštas valstybės tarnautojo prestižas, ko gero, bent jau ne mažiau negu materialiniai dalykai lėmė biurokratinės karjeros patrauklumą. Socialinis šiuolaikinio biurokrato prestižas iš esmės yra Ceilono feodalinės ir kolonijinės praeities paveldas.[84]

Šie autoriai taip pat pabrėžia, kad kolonijinių administratorių „socialinis išskirtinumas ir didžiausias pasitikėjimas savimi" padėjo sustiprinti įspūdį, kad administratoriaus pareigos prilygsta aukštesnei socialinei padėčiai[85]. Net praėjus dešimtmečiams po kolonijinės epochos, išliko kai kurios iš šių vertybių. Be to, visuomenėse, kurios socialinę padėtį vertina labiau negu nuopelnais pagrįstus kriterijus, paprastai labiau būdingus Vakarų visuomenėms, galima laukti, jog troškimą tapti biurokratu smarkiai lems solidarumo paskatos.

Administratorių, sudarančių neišsivysčiusių šalių biurokratiją, paskatos akivaizdžiai skiriasi nuo paskatų, kurios turėtų būti būdingos biurokratams, įpareigotiems įgyvendinti svarbias socialines ir ekonomines permainas. Mes jau atkreipėme dėmesį į tai, koks darbo krūvis tenka administratoriams, bandantiems įgyvendinti šias permainas, ir čia randame didžiulį atotrūkį tarp reikalavimų, kuriuos kelia būtinybė įgyvendinti socialines permainas ir samdomų žmonių motyvų[86]. Žinoma, tokia padėtis neleidžia tikėtis itin optimistiškų ateities perspektyvų.

Lentelėje 3.3 pateikti duomenys apie Jungtinę Karalystę labai įdomūs, nes jie parodo, kokia buvo reakcija aukštesniųjų valstybės tarnautojų, kuriuos administracija, siekdama apriboti biurokratinę politikos kontrolę ir sumažinti biurokratų gaunamas algas bei turėtą prestižą, ketino atleisti iš darbo. Kaip atleidimo iš aukštesnių vykdomosios valdžios postų priežastis buvo nurodytas paskatų (ar neigiamų paskatų) balansas. Itin įdomu tai, kad tokie susiję su solidarumu dalykai kaip valstybinės tarnybos negerbimas ir politinis kišimasis į personalo vadybą buvo daug svarbesni negu kai kurie realesni užsipuolimai (pvz., dėl algų)[87]. Vėlesnės aukštesniųjų vykdomosios valdžios pareigūnų apklausos ir panašūs, tačiau ne tokie platūs britų valstybinės tarnybos, kenčiančios nuo panašių užsipuolimų, tyrinėjimai patvirtino įspūdį, kad pasididžiavimas tarnyba yra svarbus faktorius įdarbinant ir išlaikant aukščiausio rango viešuosius tarnautojus. Dar didesnis pasididžiavimas tarnyba buvo atskleistas tyrinėjant Kanados valstybinę tarnybą.

Baigdami samprotavimus apie paskatas, galime padaryti kai kurias labai hipotetines išvadas apie Kinijos, buvusios Sovietų Sąjungos bei kitų komunis-

tinių šalių biurokratijos pobūdį. Remiantis aprašomaisiais duomenimis bei ankstesnių administracinių sistemų aprašymais, galima tarti, kad šių šalių biurokratų paskatų struktūros panašios į Vakarų visuomenių administratorių paskatas. Būtent čia galime rasti materialinių, tikslinių ir solidarumo paskatų pusiausvyrą. Tikslinės paskatos gana akivaizdžios turint galvoje tai, kad daugelis komunistinių režimų administraciją vertina kaip priemonę tikslams pasiekti net labiau nei daugelis Vakarų visuomenių. Galime daryti prielaidą, kad asmenys supranta turį realių galimybių dirbdami administracinėse struktūrose įgyvendinti tam tikrus tikslus. Galima numanyti, kad materialinės paskatos neturėtų būti svarbios tariamai neklasinėje visuomenėje, tačiau čia egzistuoja, jei ne klasės, tai bent jau grupės, kurioms taikomos diferencijuotos ekonominės skatinimo priemonės[88]. Viena tokių grupių yra viešoji biurokratija; valstybinio „aparato" nario darbas paprastai atlyginamas ne tik tiesiogiai, bet ir netiesiogiai – jam suteikiama galimybė įsigyti deficitinių plataus vartojimo prekių. Galų gale, pasak vieno tradicinio Rusijos administracijos apibūdinimo, tai būtų tarsi mažų, glaudžiai tarpusavyje susijusių pirminių grupių tinklas, veikiantis didesnės vyriausybinės struktūros kontekste[89]. Mes galime daryti prielaidą, kad vis dėlto šios mažos grupės veikė buvusios Sovietų Sąjungos biurokratijos viduje, todėl šių grupių darbuotojams solidarumo motyvas buvo ypač svarbus. Taip pat galime manyti, jog tokių režimų sąlygomis tarp valstybės tarnautojų turėjo būti diferenciacija ir pagal amžių. Tiems valstybės pareigūnams, kurių šaknys siekė revoliucijų ar Antrojo pasaulinio karo laikus, galėjo būti būdingas stipresnis patriotiškumas ir solidarumo jausmas negu jaunesniems biurokratijos atstovams, kurie galbūt valstybinę tarnybą traktavo paprasčiausiai kaip gerai apmokamą profesiją stabilesnėje visuomenėje. Žinoma, tai tik prielaidos dėl šių administratorių motyvacijos, bet yra duomenų, kad visos minėtos paskatos buvo veiksmingos. Tikrai nežinome tik to, kiek buvo stiprūs šie motyvai ir paskatos.

Darbo užmokestis viešajame sektoriuje

Nustatyta, kad pinigai nėra vienintelė ar net geriausia priemonė skatinti potencialius tarnautojus daryti vyriausybinę karjerą arba įsidarbinus toliau dirbti. Tačiau darbo užmokesčio viešojo sektoriaus darbuotojams klausimas yra svarbus jau vien dėl to, kad daugelis piliečių mano, jog valstybės tarnautojai gauna dideles algas mažai dirbdami[90]. Be to, žmonių pasipiktinimą kelia ne tik tarnautojų algos, bet ir įvairios jiems suteiktos lengvatos, tarp kurių yra ir nuo infliacijos apsaugota pensija. Palyginę viešojo ir privačiojo sektorių darbuotojų atlyginimus, galėsime tiksliau nustatyti, kaip vyriausybės pareigūnai vertina savo darbą ir kaip į jų darbą žiūri piliečiai.

Teisingai nustatyti valstybės pareigūnų atlyginimą nėra taip lengva, kaip gali atrodyti iš pirmo žvilgsnio. Tiesa, daugelį viešojo sektoriaus darbų galima tiesiogiai palyginti su darbais privačiajame sektoriuje; valdžiai dirbančio sekretoriaus uždaviniai beveik tokie pat kaip ir sekretoriaus privačiajame sektoriuje[91]. Tačiau kai kurie darbai, dirbami valdžios struktūroje, neturi ekvivalentų privačiajame sektoriuje, o daugelis iš pirmo žvilgsnio panašių darbų tokie nėra. Policininko darbas nepanašus į jokį darbą privačiajame sektoriuje, net į privačios apsaugos darbuotojo darbą. Nors atsakingo vykdomosios valdžios pareigūno darbas gali būti panašus į atitinkamo dydžio privačios firmos vadybininko darbą, privataus sektoriaus vadovai neturi politinių įsipareigojimų, jų nestebi skvarbi žiniasklaidos akis ir jie nesusiduria su tam tikrais vadybos sunkumais (pvz., nusistovėjusia vadovavimo darbuotojams tvarka), būdingais valstybinės tarnybos sistemai. Be to, mėginant nustatyti indeksuotos pensijos dydį ar sąlygišką darbo valstybiniame sektoriuje saugumą, reikia daryti daugybę prielaidų dėl būsimų infliacijos tempų, nedarbo lygio ir pajamų, kurioms darbuotojai, palyginti su dabartiniais jų uždarbiais, teiks pirmenybę ateityje. Prezidentas Ronaldas Reaganas kartą pasiūlė valstybės tarnautojams mokėti tokį darbo užmokestį, kuris prilygtų 94 procentams atlyginimo, gaunamo už panašų darbą privačiajame sektoriuje; likusieji 6 procentai būtų skirti pensijai ir darbo saugumui garantuoti[92]. Šis skaičius, deja, tebuvo tik spėjimas, koks turėtų būti tikrasis atlyginimo valstybinėje tarnyboje komponentų paketo dydis.

Dauguma tyrinėjimų, kurių metu buvo lyginami skirtumai tarp viešojo ir privačiojo sektorių darbuotojų užmokesčio, parodė, kad žemesniųjų grandžių vyriausybės tarnautojų darbas apmokamas geriau negu jų kolegų privačiajame sektoriuje[93]. Tai itin pasakytina apie tokius nekvalifikuotus arba mažos kvalifikacijos darbuotojus kaip šiukšlių vežikai ar autobusų vairuotojai. Viešojo sektoriaus darbuotojai yra sąlygiškai pranašesni todėl, kad jie bent iš dalies gali daryti spaudimą politiniams lyderiams grasindami jiems streikais, be to, jų nevaržo privatininkams būdingas „suinteresuotumas pelnu". Tačiau atsakingesnių valstybės tarnautojų atlyginimai mažesni negu privataus sektoriaus darbuotojų. Aukščiausi viešųjų organizacijų pareigūnai dažnai uždirba tik menką dalelę to, ką jie galėtų uždirbti dirbdami panašų atsakingą darbą privačiajame sektoriuje[94].

Tačiau kalbant apie atlyginimus viešajame sektoriuje, reikia pasakyti, kad čia yra ir reikšmingų išimčių. Valstybėse, kur darbas vyriausybėje nuo seno laikomas prestižiniu, aukštiesiems valstybės pareigūnams dažniausiai gerai mokama. Pavyzdžiui, aukščiausi Jungtinės Karalystės valstybinės tarnybos („atviros struktūros") pareigūnai gerai apmokami palyginti su dauguma panašaus lygio privataus sektoriaus vadovais, bet nuo aštuntojo dešimtmečio

pabaigos jų atlyginimai mažėja[95]. Nors aukščiausių Britanijos valstybės tarnautojų užmokestis buvo sumažintas, tačiau palyginti su kitais valstybės tarnautojais, kurių algos buvo dar labiau apkarpytos, jų darbas ir toliau gerai apmokamas[96]. Šie pareigūnai neturi kai kurių privilegijų (pvz., automobilio), kuriomis naudojasi vadovaujantys privataus sektoriaus darbuotojai, tačiau senatvėje jų laukia indeksuotos pensijos. Be to, šalyse, kur valdžia dominuoja visuomenėje, pavyzdžiui, buvusioje Sovietų Sąjungoje ar daugumoje dabartinių trečiojo pasaulio šalių, darbas valdžioje tebėra vienas geriausiai apmokamų. Iš tikrųjų vieni geriausiai apmokamų valstybinės tarnybos darbuotojų yra „mažajame Azijos tigre", Singapūre, kurio prezidentas neva yra pasakęs, kad „... jeigu žmonėms mokate žemės riešutais, tai jie tampa beždžionėmis".

Viešojo ir privataus sektorių darbo užmokesčio santykis parodytas 3.4 ir 3.5 lentelėse. Čia darbo užmokesčio vidurkis viešajame sektoriuje siejamas su užmokesčiu privačiajame sektoriuje ir pateikiama detalesnė informacija apie aukštus postus turinčių pareigūnų atlyginimus kai kuriose šalyse. Nors darant šiuos palyginimus iškyla neišvengiamų sunkumų – pavyzdžiui, skiriasi valstybinės tarnybos ir privataus sektoriaus profesinė struktūra, šie duomenys tam tikru mastu parodo santykinę abiejų sektorių darbuotojų padėtį. Daugumoje pramoninių demokratinių šalių valstybės tarnautojai vidutiniškai uždirba tiek pat kiek ir privataus sektoriaus darbuotojai, o daugelyje neišsivysčiusių šalių valstybės tarnautojai uždirba daug daugiau[97]. Tai rodo, koks svarbus valdžios ir jos tarnautojų vaidmuo valdant ir plėtojant šias visuomenes. Tačiau aukščiausių vadybininkų padėtis pramoninėse demokratinėse valstybėse nėra tokia tvirta, o jų darbas kur kas blogiau apmokamas.

3.4 lentelė. Aukščiausių valstybės tarnautojų užmokesčio procentinis santykis su šalies darbo užmokesčio vidurkiu

Šalis	*Valstybės tarnautojų užmokestis*
Jungtinė Karalystė	541
Vokietija	487
Prancūzija	461
Belgija	444
Šveicarija	385
Danija	302
Švedija	223
Norvegija	189

Šaltinis: neskelbti duomenys iš: Christopher Hood and B. Guy Peters, *Rewards of High Public Office* (London: Sage, 1994).

Užmokesčio viešajame sektoriuje nustatymas – tai daugiau nei personalo valdymo klausimas. Tai ir esminis ekonomikos valdymo elementas. Kadangi

dabar valdžia įdarbina labai didelę visos darbo jėgos dalį (Jungtinėse Valstijose – 18 procentų, Jungtinėje Karalystėje – 31 procentą ir Švedijoje – 42 procentus), užmokesčio nustatymas viešajame sektoriuje daro poveikį visai krašto ekonomikai. Tai vienas iš ekonomikos aspektų, kuriam valdžia gali daryti tiesioginę įtaką, ir kai ji bando vykdyti pajamų politiką, viešojo sektoriaus darbo užmokesčiai tampa gairėmis visai krašto ekonomikai[98]. Be to, kai kyla konfliktas tarp valdžios ir profesinių sąjungų dėl darbo užmokesčio, jo sureguliavimą galima laikyti valdžios galios ir ryžtingumo rodikliu – pavyzdžiui, valdant konservatorių vyriausybėms Jungtinėje Karalystėje 1974, 1982 ir 1985 m. Priešingai, Prancūzijos vyriausybė dešimtajame dešimtmetyje keletą kartų nusileido profsąjungų keliamiems reikalavimams, todėl Prancūzijos viešasis sektorius toliau suryja daugiau išteklių negu daugumos kitų Europos šalių sektoriai.

3.5 lentelė. Centrinės valdžios darbo užmokesčio santykis su pajamomis, tenkančiomis vienam gyventojui

Šalis	
Burundis	15.11
Senegalas	9.90
Kamerūnas	7.39
Egiptas	5.70
Indija	4.80
Austrija	1.06
Australija	1.16
Singapūras	1.16
Norvegija	1.48
Švedija	1.49

Šaltinis: Peter Heller and Allan A. Tait, *Government Employment and Pay: Some International Comparisons* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1983).

Darbo užmokestis viešojo sektoriaus darbuotojams nustatomas įvairiais būdais. Vienas jų – tiesioginis darbo užmokesčio susiejimas su permainomis privačiajame sektoriuje arba su plataus vartojimo prekių kainomis. Pavyzdžiui, Olandijoje valstybinės tarnybos darbo užmokestis koreguojamas kas dveji metai atsižvelgiant į privataus sektoriaus tarnautojų darbo užmokesčio pokyčius, o Australijoje darbo užmokestis yra kasmet koreguojamas atsižvelgiant į prekių kainų pokyčius[99]. Valstybės tarnautojų darbo užmokestis Jungtinėse Valstijose yra formaliai derinamas su privataus sektoriaus darbo apmokėjimu, nors prezidentas ir Kongresas savarankiškai sprendžia, koks turi būti atlyginimų dydis. Devintajame dešimtmetyje prezidentas ir Kongresas nuolat didindavo algas valstybės tarnautojams, bet mažiau, negu rekomenduodavo

nepriklausomesnė Patariamoji federalinio darbo užmokesčio komisija. 1990 m. Užmokesčio aktas atsiejo valstybinės tarnybos darbo užmokestį nuo Kongreso užmokesčio šitaip pašalindamas dar vieną kliūtį tinkamai atlyginti valstybės tarnautojams[100]. Kai kuriose šalyse viešojo sektoriaus darbo užmokesčio dinamika tiesiogiai siejama su atlyginimų pokyčiais visos šalies ekonomikoje, o tai padeda atremti politikų iniciatyvas sustabdyti valstybės tarnautojų darbo užmokesčio augimą. Kaip jau minėjome, griežta valstybės pareigūnų „piniginių ploninimo politika" yra mėgstama daugumoje pasaulio šalių, o ją propaguojantys politikai nesunkiai tampa labai populiarūs.

Derybos su profesinėmis sąjungomis – dar viena svarbi viešojo sektoriaus darbuotojų užmokesčio reguliavimo priemonė. Danijoje toks derėjimasis būna vienas iš derybų dėl darbo užmokesčio visos šalies mastu aspektų, o Italijoje, Kanadoje bei daugelyje kitų šalių kiekvienas sektorius atskirai derasi dėl darbo užmokesčio. Tačiau visos derybos bent jau implicitiškai grindžiamos lyginimu. Vokietijoje veikia modifikuotas atlyginimo nustatymo dalyvaujant profsąjungoms modelis. Eilinių valstybės tarnautojų (*Angestelle*) algos nustatomos per derybas su profesinėmis sąjungomis, o aukščiausių valstybės pareigūnų (*Beamte*) darbo užmokestį nustato Parlamentas. *Beamte*, kurie traktuojami kaip valstybės atstovai, įgyja juridinę teisę į jų statusui deramą pragyvenimą („išlaikymo principas")[101].

Pagal tradicinį valstybės tarnautojų apmokėjimo būdą visi asmenys, einantys vienodo rango pareigas, gauna vienodas algas, kurios gali būti koreguojamos atsižvelgiant į pareigūno darbo stažą arba į tokius socialinius faktorius kaip tarnautojo išlaikomų vaikų skaičius. Vadybos idėjų bumas, kilęs devintajame ir dešimtajame dešimtmečiais, paskatino valstybės tarnyboje įdiegti apmokėjimą pagal nuopelnus ir diferencijuoti algas pagal atliktą darbą[102]. Kai kuriais atvejais stropūs tarnautojai apdovanojami premijomis, o kitose sistemose pakeliamos jų algos. Be to, kai kurios premijavimo sistemos gerai reguliuoja skiriamų premijų dydį, bet esant kitoms sistemoms, politiniai ir administraciniai vadovai turi milžinišką veikimo laisvę ir gali apdovanoti savo valdinius premijomis, kurių dydis faktiškai laikomas paslaptyje[103]. Tam tikrais atvejais nuopelnai nustatomi iš anksto, kada daug aukščiausių vadybininkų samdomi pagal smarkiai diferencijuotas darbo sutartis[104]. Kelios atlygio pagal nuopelnus sistemos numato ir algų mažinimą blogiems darbuotojams, nors apskritai sunku įrodyti, jog jie nuveikia pakankamai mažai, kad būtų pateisinamas algų mažinimas.

Tačiau visos apmokėjimo pagal nuopelnus sistemos grindžiamos prielaida, kad materialus atlygis labiau skatina valstybės tarnautoją negu solidarumo paskatos, būdingos standartinėms atlygio už darbą sistemoms. Šios siste-

mos šalininkai taip pat mano, kad įmanoma tinkamai ir sąžiningai įvertinti nuopelnus[105]. Tačiau palyginti nesunkiai galime įvertinti tik žemesniųjų grandžių darbą (pvz., sekretorių ar techninio personalo), o adekvačiai įvertinti aukščiausių vadovų ar specialistų veiklą daug sunkiau. Itin sunku vertinti valstybės tarnautojus, kurių pagrindinė pareiga duoti politinius patarimus ministrams. Jei šie teiginiai teisingi, tai užmokesčio pagal nuopelnus programų sudarytojai linkę pabrėžti darbo valstybinėje tarnyboje vadovaujamąjį ir techninį pobūdį ir nuvertinti politines patariamąsias funkcijas.

Nors darbo užmokestis viešajame sektoriuje nustatomas skirtingai, galima padaryti keletą apibendrinimų. Pirma, būtina išlaikyti pusiausvyrą tarp biudžetinių apribojimų ir būtinybės pritraukti ir išlaikyti kvalifikuotą personalą. Akivaizdu, jog tai sunkiau padaryti aukštuosiuose, o ne žemesniuosiuose valdžios ešelonuose, tačiau gali kilti problema dėl tokių specialistų kaip kompiuterininkai ir vykdomasis personalas. Antra, ekonominio sąstingio ar krizės metu viešojo sektoriaus algos tampa parankiu kritikos objektu tiems, kurie nori kontroliuoti valdžios išlaidas. Valstybės tarnautojų darbo užmokestis kritikuojamas, nors faktiškai išlaidos personalui sudaro santykiškai mažą visų valdžios išlaidų dalį. Pavyzdžiui, Švedijoje išlaidos centrinės valdžios pareigūnų darbo užmokesčiui sudaro tik 6 procentus visų valdžios išlaidų; Jungtinėse Valstijose jos yra 11 procentų[106]. Abiejose šalyse visų lygių valdžios tarnautojų darbo užmokestis ir atlyginimai yra didesni negu vien tik centrinės valdžios, tačiau jie sudaro tik vieną ketvirtadalį visų išlaidų. Mažiau išsivysčiusiose šalyse viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčiui ir algoms tenka didesnė visų valstybinių išlaidų dalis; pavyzdžiui, Kenijoje ir kitose Afrikos šalyse valstybės tarnautojų algoms tenka daugiau kaip pusė valstybės išlaidų[107]. Tačiau daugelyje išsivysčiusių šalių viešojo sektoriaus darbo užmokesčio augimo stabdymas, nors ir vertingas simboliniu požiūriu, sudaro menką dalį visų biudžetinių apribojimų, kurie reikalingi norint kontroliuoti valstybės išlaidas.

Trečias svarbus viešojo sektoriaus darbo užmokesčio nustatymo faktorius – tai pačių viešojo sektoriaus tarnautojų sugebėjimas daryti poveikį jų darbo užmokesčio dydžiui. Tokią galimybę jiems suteikia jų pareigų (valstybinio transporto darbuotojai, gaisrininkai, krašto apsaugos pareigūnai ir pan.) reikšmė šalies ekonomikai bei visuomenei ir vis platesnį mastą įgaunantis būrimasis į profesines sąjungas. Galų gale pats darbo užmokestis tėra tik viso atlyginimo paketo dalis; kad iki galo suvoktume valstybinio darbo teikiamą naudą, privalome atsižvelgti ir į tokius faktorius kaip indeksuojamos pensijos[108]. Be to, kaip nurodėme anksčiau, darbas viešajame sektoriuje gali tapti

tramplinu į daug pelningesnę veiklą privačiajame sektoriuje, todėl asmuo, kuris tikisi ilgalaikio būsimo atlyginimo, trumpalaikį mažesnį darbo užmokestį gali traktuoti kaip laikiną sunkumą.

ĮDARBINIMO METODAI

Mes aptarinėjome administratorių atrankos metodus ir kai kurias problemas, kylančias dėl šių metodų pasirinkimo. Dabar nagrinėsime šių pasirinkimų padarinius kruopščiai ištirdami dabartinius administratorių įdarbinimo modelius. Deja, mūsų svarstymus varžo tai, kad trūksta duomenų apie administracines sistemas, ypač apie mažiau išsivysčiusių šalių sistemas. Vis dėlto įmanoma gauti esminės informacijos apie įdarbinimą daugiau kaip dvidešimt penkių šalių administracinėse sistemose, nors šie duomenys iš gana skirtingų laikotarpių. Tai yra duomenys apie administratorių socialinę kilmę, akademinį pasirengimą bei atstovaujamumą, ir jie gali padėti sužinoti, kaip vyksta administratorių atranka. Tačiau negalime nutylėti ir kai kurių pateiktos medžiagos spragų. Šią informaciją rinko skirtingi asmenys skirtingu metu ir skirtinguose biurokratijos sluoksniuose. Daugiausia turime duomenų apie aukštosios grandies administratorius, tačiau tam tikrais atvejais šie duomenys yra platesni. Todėl būtina atsargiai interpretuoti skirtumus tarp šalių. Vis dėlto šie duomenys svarbūs, nes parodo bendras įdarbinimo tendencijas atitinkamose šalyse. Kiekvienu atveju nurodomas duomenų šaltinis ir metai, kada jie gauti, taip pat apibūdinamas administracijos kontingentas (jeigu tai nėra vien „aukštieji" administratoriai).

Pirmiausia tai duomenys apie socialinę ekonominę administratorių kilmę. Turint omenyje, kad viešasis administravimas iš esmės yra viduriniosios klasės profesija, pagrindinis faktorius yra tai, kuo verčiasi šių administratorių tėvai, t. y. iš kokios klasės jie kilę. Iš 3.6 ir 3.7 lentelių matyti, kad viešasis administravimas – tai ne tik viduriniosios klasės profesija, bet dauguma administratorių ir kilę iš viduriniosios klasės. Klasinės kilmės apibrėžimas yra kiek miglotas, o ypač neaiškūs skirtumai tarp aukštesniosios ir viduriniosios klasių, tačiau visur biurokratija dažniausiai būna kilusi iš viduriniosios klasės. Tai dar labiau stebina, kai analizės kategorijos susiaurinamos iki darbininkų klasės ir buržuazijos (sujungiant viduriniąją ir aukštesniąją klases). Kiekvienu atveju net ir itin atviroje Jungtinių Valstijų sistemoje, kur beveik ketvirtadalis federalinės vykdomosios valdžios pareigūnų yra darbininkiškos kilmės, tik nedaugelis darbininkų vaikų papildo, jeigu apskritai papildo, aukštųjų administratorių gretas. Nors Prancūzijos valstybinė tarnyba

ir turi elitinės tarnybos įvaizdį, čia taip pat palyginti didelis procentas naujokų iš darbininkų klasės. Nepaisant šios atvirumo regimybės, Mitterrand'o vyriausybė sukūrė trečiąjį patekimo į *ENA* būdą, pritaikytą profesinių sąjungų pareigūnams bei kitiems asmenims, kilusiems iš darbininkų klasės[109]. Ši programa nebuvo sėkminga ir vėliau buvo nutraukta, tačiau vėl atgaivinta dešimtojo dešimtmečio pradžioje. Vokietijos valstybinės tarnybos sistema atrodytų esanti mažiausiai atstovaujamoji, nes Zapfo surinkti duomenys apie bent jau vieną aukštųjų administratorių grupę rodo, kad niekas iš jų nebuvo kilęs iš darbininkų klasės[110]. Kiti tyrinėjimai rodo, kad Vokietijos valstybinei tarnybai būdingas platesnis atstovavimas, tačiau iš esmės ji ne labiau atstovaujamoji negu kitose Europos šalyse. Aberbacho, Putnamo ir Rockmano pateikiami kiek kitokie duomenys rodo, kad Prancūzijoje valstybės tarnautojų, kilusių iš darbininkų klasės, dar mažiau negu Vokietijoje, o naujokų iš darbininkų klasės skaičius Prancūzijos valstybinėje tarnyboje, atrodo, mažėja[111]. Kaip pažymėjome, šiuos skirtumus lemia apklausai atrinktų grupių skirtumai, skirtingi aukštesniosios valstybinės tarnybos apibrėžimai ir skirtingi klasinės kilmės apibrėžimai.

Kad netaptume pernelyg aršiais biurokratinių sistemų kritikais, turime pažymėti, kad šis elitinio įdarbinimo modelis nėra vien elitarizmo, būdingo administracinėms institucijoms, padarinys. Biurokratija yra švietimo sistemos valioje, ir nors daugelio pramoninių valstybių vyriausybės deda pastangas padaryti aukštąjį mokslą plačiau prieinamą, jis tebėra aukštesniosios ir viduriniosios klasių šventovė. Turint omenyje reikalavimus, keliamus didžiajai daugumai pretendentų į aukštus administracinius postus (specialistams ir universalesnio išsilavinimo asmenims), aukštasis išsilavinimas yra būtinas, todėl net ir šalyse su giliomis demokratinėmis tradicijomis tapti aukštu pareigūnu gali tik nedaugelis darbininkų klasės vaikų. Šiuo atžvilgiu gana teigiamas Jungtinių Valstijų vaizdas. Palyginti su kitomis šalimis, Jungtinėse Valstijose aukštasis mokslas yra pasiekiamiausias, todėl ir potencialių pretendentų į aukštesnes valstybines pareigas rezervas šioje šalyje daug didesnis[112].

Kita vertus, neturėtume skubėti atleisti biurokratijai visų kalčių dėl jos pernelyg siauro atstovaujamumo. Visos organizacijos turi tendenciją „atsigaminti", todėl jos aiškiai linkusios samdyti panašius į tuos, kurie jau įdarbinti. Toks organizacijų šališkumas itin stipriai išryškėja per paprastai būtinus pokalbius su galimais pretendentais į aukštas pareigas. Biurokratijos taip pat naudojasi formaliomis taisyklėmis, pavyzdžiui, reikalaujama turėti atitinkamą išsilavinimą arba dirbtinai trukdoma tarnautojams pereiti iš vienos valstybinės tarnybos klasės į kitą (pvz., taip buvo su administratorių ir vykdomo-

sios valdžios pareigūnų klasėmis Britanijos valstybinėje tarnyboje iki Fultono pranešimo). Remiantis šiomis formaliomis taisyklėmis, siekiama išlaikyti esamus įdarbinimo modelius nepaisant vykstančio daugumos Vakarų šalių visuomenių ir kultūrų demokratėjimo. Tendencija išlaikyti elitiškesnį įdarbinimo modelį gali būti netgi nesąmoninga, todėl pareigūnai, samdantys tarnautojus, dažniausiai vadovaujasi įsivaizduojamu tinkamo kandidato įvaizdžiu ir šitaip atstumia potencialiai puikius darbininkų klasės talentus.

Išsilavinimas

Aiškėja, kad išsilavinimas gali būti svarbi savybė apibūdinant viešuosius administratorius, ypač esančius ant aukščiausių hierarchijos pakopų. Čia mes ir vėl turime toli gražu ne pačius išsamiausius duomenis, tačiau galime susikurti tam tikrą įspūdį apie išsilavinimo lygių skirtumus įvairiose kultūrose ir švietimo sistemose. Savo duomenis mes stengėmės sugrupuoti į kategorijas, kurios padėtų palyginti įvairias šalis ir būtų prasmingos daugumai skaitytojų. Šitaip darydami, galime būti šiek tiek netikslūs, tačiau šį nuostolį su kaupu kompensuoja didesnė galimybė palyginti duomenis.

Ankstesni svarstymai apie išsilavinimo ir klasinės kilmės reikšmę administracijos personalo atrankai verstų daryti prielaidą, kad aukščiausiuose administracijos ešelonuose dirba puikiai išsilavinę asmenys. Tokį požiūrį patvirtina surinkti duomenys. Beveik visi administratoriai yra įgiję vienokį ar kitokį aukštesnį negu vidurinis išsilavinimą, o dauguma yra baigę bakalauro lygio studijas. Kai kada tai būna tik specializuoto administravimo koledžo diplomas, tačiau vis dėlto dauguma administratorių yra perėję tam tikrą aukštesnę negu vidurinis mokslo pakopą. Taip yra net ir mažiau išsivysčiusiose šalyse, kur trūksta išsilavinusio personalo. Aberbacho, Putnamo ir Rockmano surinkti duomenys rodo, kad valstybės tarnautojai paprastai būna labiau išsilavinę už tarnautojus, turinčius panašią padėtį visame šalies ūkyje[113]. Dažniausiai taip yra todėl, kad tokio išsilavinimo oficialiai reikalaujama iš pretendentų. Įdomu tai, kad Jungtinėse Valstijose ir Kanadoje, kurios dažnai minimos kaip „demokratiškesnės" politinės kultūros, neturinčių aukštojo išsilavinimo aukštų valstybės tarnautojų procentas didesnis negu daugumoje kitų pramoninių šalių. Tačiau pačios atviriausios administravimo struktūros veikia Izraelyje, iš dalies todėl, kad šalis jauna, iš dalies todėl, kad palyginti menki darbo užmokesčiai.

3.6 lentelė. Aukštųjų valstybės tarnautojų socialinė klasinė kilmė (procentais)

Socialinė klasinė kilmė	*Jungtinė Karalystė*[1] *(1995)*	*Jungtinės Valstijos*[2] *(1959)*	*Prancūzija*[3] *(1971–75)*	*Vokietija*[4] *(1987)*	*Danija*[5] *(1974)*	*Švedija*[6] *(1972)*	*Šveicarija*[7] *(1980)*	*Italija*[8] *(1965)*
Aukštesnioji klasė	28	19	40	1	47	42	61	17
Vidurinioji klasė	58	44	30	69	43	44	16	65
Darbininkų klasė	14	21	14	11	10	14	23	5
Kitos klasės/ kilmė nežinoma	–	16	16	19	9	–	–	13
Bendra suma	100	100	100	100	99	100	100	100

	Kanada[9] *(1977-88)*	*Indija*[10] *(1947-63)*	*Turkija*[11] *(1962)*	*Korėjos Respublika*[12] *(1962)*	*Ispanija*[13] *(1967)*	*Pakistanas*[14] *(be datos)*	*Zambija*[15] *(1969)*	*Olandija*[16] *(1988)*
Aukštesnioji klasė	44	17	29	13	–	22	5	55
Vidurinioji klasė	19	66	62	70	96	76	43	23
Darbininkų klasė	36	–	1	7	4	2	23	18
Kitos klasės/ kilmė nežinoma	–	17	8	10	–	–	27	4
Bendra suma	99	100	100	100	100	100	98	100

<table>
<tr><th></th><th>Australija[17] (1970)</th><th>Belgija[18] (1973)</th><th>Norvegija[19] (1976)</th><th>Brazilija[20] (1972)</th><th>Suomija[21] (1970-1980)</th><th>Izraelis[22] (1986)</th><th>Graikija[23] (1988)</th></tr>
<tr><td>Aukštesnioji klasė</td><td rowspan="2">78</td><td>13</td><td rowspan="2">71</td><td>36</td><td>31</td><td>18</td><td>–</td></tr>
<tr><td>Vidurinioji klasė</td><td>59</td><td>53</td><td>59</td><td>59</td><td>86</td></tr>
<tr><td>Darbininkų klasė</td><td>22</td><td>11</td><td>14</td><td>11</td><td>4</td><td>23</td><td>–</td></tr>
<tr><td>Kitos klasės/ kilmė nežinoma</td><td>–</td><td>17</td><td>15</td><td>–</td><td>6</td><td>–</td><td>14</td></tr>
<tr><td>Bendra suma</td><td>100</td><td>100</td><td>100</td><td>100</td><td>100</td><td>100</td><td>100</td></tr>
</table>

Šaltiniai:

[1] Peter Barberis, *The Elite of the Elite* (Aldershot: Dartmouth, 1996); I. M. Crewe, Social Survey of the Civil Service, vol. 3, pt. 1 of *The Civil Service* (The Fulton Report) (London: HMSO, 1968) p. 19.

[2] W. L. Warner *et al.*, *The American Federal Executive* (New Haven: Yale University Press, 1963), p.29.

[3] Pierre Racine, „L'origine sociale des enargues," *La Fonction Publique. Cahiers Français* (La Documentation Française, 1980).

[4] Hans-Ulrich Delien and Renate Mayntz, *Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987* (Bamberg: University of Bamberg Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, 1988).

[5] T. Rau, *Den dansk cenraladministration og dens embsmand* (Copenhagen: University of Copenhagen, Institut forsamfundsfag, 1974).

[6] U. Christofferson, U. Molin, B. Mansson, and L. Strömberg, *Byråkrati och politik* (Stockholm: Bonniers, 1972).

[7] Paolo Urio, *Sociologie politique de la haute administration publique en Suisse* (Paris: Economica, 1989), p. 146.

[8] Paolo Ammassari, „L'estrazione sociale dei funzionari dello Stato e degli enti locali," in Ammassari *et al.*, *II Burocrate di fronte alle burocrazia* (Milan: Giuffe, 1969), p. 21.

[9] Jacques Bourgault and Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1867-1988* (Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1991).

[10] V. Subramanian, *Social Backgrounds of India's Administrators* (New Delhi: Ministry of Information, 1971), p. 145.

[11] C. H. Dodd, „The Social and Educational Backgrounds of Turkish Officials," *Middle Eastern Studies 1* (1964), p. 271.

[12] Dong Suh bark, „Korean Higher Civil Servants: Their Social Backgrounds and Morale," in Byung Chui Koh, *Aspects of Administrative Development in South Korea* (Kalamazoo, MI: Korea Research Publication, 1967), p. 27.

[13] Juan J. Linz and Amando de Miguel, „La elite functionarial Española ante la reforma administrativa," in *Añales de Moral Social y Economica, Sociological de la Administracion Publica Española* (Madrid: Raycar, 1968), pp. 208–209.

[14] Ralph Braibanti, „The Higher Bureucracy of Pakistan," in Ralph Braibanti, ed., *Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition* (Durham, NC: Duke University Press, 1966), p. 271.

[15] Dennis L. Dresang, „Ethnic Politics, Representative Bureaucracy and Development Administration; The Zambian Case,"*American Political Science Review*, 68 (1974), p. 1609.

[16] F. M. van der Meer and L. J. Roborgh (1993), *Ambetenaren in Nederland* (Alphen aan den Rijn: Willink), p. 334.

[17] Royal Commission on Australian Government Administration, *Report* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1976); Appendix 3.

[18] Andre Molitor, *L'Administration en Belgique* (Brussels: Centre de Recherche et d'information socio-politique, 1974).

[19] Per Laegreid and Paul Roness, „De statliga anstälida i Norge," in Lennart Lundquist and Krister Ståhlberg, *Byråkrater i Norden* (Åbo: Åbo Akademi, 1983).

[20] Paolo Roberto Motta, „The Brazillian Bureaucratic Elite," unpublished Ph. D. dissertation, University of North Carolina, 1972.

[21] Krister Ståhlberg, „De statliga Anställda i Finland," in Lundquist and Ståhlberg, *op. cit.*

[22] David R. Nachmias, „Israel's Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage," *Public Administration Review* 51 (1991), p. 414.

[23] George Vendendrakis and Catherine D. Papastathopoulous, „The Higher Civil Service in Greece," *International Review of Administrative Science* 56 (1990), p. 474.

Tačiau tarp aukštojo ešelono valstybės administratorių yra ne tik koledžų ar jų atitikmenų absolventų, bet ir prestižinių koledžų bei universitetų auklėtinių. Britanijos valstybės tarnautojų apklausa parodė, kad net du trečdaliai aukštesniųjų valstybės tarnautojų lankė Oxfordo ar Cambridge'o universitetus. Tačiau susižavėjimas „Oxbridge'o" absolventais pamažu ima nykti[114]. Subramanianas savo darbe apie Indijos administratorių kilmę teigia, kad „dauguma darbuotojų yra studijavę šešiuose senesniuose ir garsesniuose [universitetuose]... Išsilavinimo, įgyto prestižiniame koledže, svarba yra akivaizdi"[115]. Remiantis Suleiman duomenimis, dauguma – daugiau negu trys ketvirtadaliai stojančių į *ENA* yra įgiję išsilavinimą Paryžiaus universitetuose, 42 procentai šių stojančiųjų yra mokęsi tik Paryžiuje. Pasak vėlesnių tyrimų duomenų, daugiau kaip pusė *ENA* studentų visus savo mokslus buvo baigę Paryžiuje, o dar ketvirtadalis buvo Paryžiaus aukštųjų mokyklų absolventai[116]. Prestižinių universitetų dominavimas ypač ryškus Japonijoje, kur Tokijo ir Kyjoto universitetai yra pagrindinė aukštesnių valstybės tarnautojų kalvė[117]. Panašų vaidmenį vaidina Seulo nacionalinis universitetas Pietų Korėjoje bei Atėnų ir Salonikų universitetai Graikijoje[118]. Visa tai rodo, koks svarbus yra prestižinis išsilavinimas.

Amerikos universitetų absolventų įdarbinimo modelis šiek tiek kitoks negu kitose politinėse sistemose. Warnerio ir jo kolegų atlikta jau šiek tiek pasenusi vykdomosios valdžios pareigūnų apklausa atskleidė, jog dauguma šalies administratorių buvo baigę didžiuosius valstybinius universitetus[119]. Išskyrus diplomatinės tarnybos pareigūnų ruošimą, nė vienas prestižinis JAV *Ivy* lygos universitetas nepatenka į aukštųjų mokyklų dešimtuką pagal mokslinių laipsnių, suteiktų administratoriams, skaičių, ir tiktai trys jų patenka į trisdešimtuką. Tačiau pagal diplomatinės tarnybos pareigūnų, gavusių išsilavinimą šiose prestižinėse mokyklose, skaičių, trys iš *Ivy* lygos universitetų patenka į pirmąjį dešimtuką, o visos aštuonios aukštosios mokyklos įeina į trisdešimtuką. Pasak vėlesnių tyrimų rezultatų, būsimuosius valstybės tarnautojus rengia dideli valstybiniai JAV centrinės dalies universitetai. Šie duomenys atrodytų patvirtina nuomonę, kad Amerikos visuomenė ir administracinė sistema yra atviresnės negu daugumos kitų šalių visuomenės ir administracinės sistemos. Be to, jie patvirtina požiūrį, kad valstybinė Jungtinių Valstijų tarnyba veikia kaip svarbus socialinio mobilumo variklis – šį faktorių mes aptarsime nagrinėdami etninį valstybinės tarnybos atstovaujamumą.

Paskutinis klausimas, kurį reikia kelti dėl išsilavinimo – tai reikiamo išsimokslinimo pobūdis. Koks yra administratorių koledžuose įgytų techninių ir praktinių žinių lygis? Mes jau pateikėme šiek tiek duomenų apie padėtį Jungtinėje Karalystėje. Jie pateikiami 3.7 ir 3.8 lentelėse kartu su turimais duomeni-

mis apie kitas šalis. Įgyto išsilavinimo *tipai* yra daug įvairesni negu jo *lygiai*. Itin išskirtini trys išsilavinimo lygio tipai šioje neatsitiktinėje administravimo sistemų pavyzdžių atrankoje.

Pirmasis modelis būdingas Jungtinei Karalystei. Šioje šalyje itin pabrėžiamas bendrasis išsilavinimas, menai bei humanitariniai mokslai, o techniniai sugebėjimai yra mažiau svarbūs. Kaip jau minėjome, tai administravimo sampratos, pagrįstos universaliu išsilavinimu, požymis, būdingas Jungtinei Karalystei. Kitas tipas būdingas Vokietijai, Austrijai ir Švedijai. Šiose sistemose itin pabrėžiama juridinio išsilavinimo svarba, todėl beveik du trečdaliai šių šalių administratorių yra teisininkai. Daug kitų administracinių įstaigų tarnautojų taip pat yra vienos ar kitos srities specialistai, pavyzdžiui, inžinieriai, medikai, pedagogai ir pan. Prancūzijos sistema yra gana panaši, tačiau čia aukštosios grandies pareigūnai teisinį, vadybinį ir ekonominį parengimą gauna ENA. Visose šiose sistemose itin pabrėžiamas valstybinės tarnybos teisinis vaidmuo, todėl teisininko diplomas yra būtinas administratoriui, norinčiam sėkmingai kopti karjeros laiptais.

Paskutinis išsilavinimo modelis būdingas Jungtinėms Valstijoms ir kelioms besivystančioms šalims. Pagrindinis šių šalių bruožas tas, kad valstybinėje tarnyboje dirba palyginti didelis procentas gamtos mokslų specialistų (tarp jų – ir inžinieriai). Jungtinėms Valstijoms būdinga tendencija konkretiems darbams dirbti samdyti specialistus, o ne universalios kvalifikacijos personalą. Trečiojo pasaulio šalims iškyla poreikis telkti techninės srities specialistus ir kuo efektyviau panaudoti šiuos skurdžius resursus. Todėl šių šalių valdžia stengiasi pasamdyti kuo daugiau talentingų žmonių, o po to tampa šių žmogiškųjų resursų skirstytoja. Be to, turint omenyje gana apverktiną daugelio šių šalių ekonominę padėtį, darbas valdžiai išsilavinusiems asmenims dažnai būna vienintele realia galimybe įsidarbinti[120]. Daugybė politinių aplinkybių gali sutrukdyti neišsivysčiusių šalių viešajai biurokratijai realizuoti savo potencialą įgyvendinant socialinių ir ekonominių permainų programas. Tačiau iš šių duomenų galima spręsti, kad daugelis tokių šalių turi biurokratijos personalo požiūriu talentingų žmonių (biurokratijoje jų daug palyginti su bendru išsilavinusių ir mokytų žmonių skaičiumi), galinčių sėkmingai vykdyti socialines ekonomines reformas.

Etninis atstovavimas

Etninis atstovaujamumas biurokratijoje – dar vienas klausimas, aptartinas pateikiant duomenis apie valstybės tarnautojų kilmę. Svarbu išnagrinėti ne tik klasinį viešosios biurokratijos atstovaujamumą, bet ir įvairių mažumų atstovų

3.7 lentelė. Aukštesniųjų valstybės tarnautojų išsilavinimo lygis (procentais)

	Jungtinė Karalystė[1] *(1967)*	*Jungtinės Valstijos*[2] *(1984)*	*Prancūzija*[3] *(1984)*	*Vokietija*[4] *(1983)*	*Šveicarija*[5] *(1987)*	*Kanada*[6] *(1977–88)*	*Sovietų Sąjunga*[7] *(1950–66)*	*Japonija*[8] *(1975–86)*	*Korėjos Respublika*[9] *(1988)*
Vidurinė mokykla	2	3	0	5	12	2	10	1	2
Koks nors koledžas	27	10	7		–		50	–	1
Koledžo absolventas	52	55	93	29	42	34	40	99	97
Koledžas+	19	32	–	66	45	65		–	
Iš viso	100	100	100	100	99	101	100	100	100

	Turkija[10] *(1962)*	*Pakistanas*[11] *(1948–64)*	*Birma*[12] *(1962)*	*Izraelis*[13] *(1969)*	*Olandija*[14] *(1988)*	*Suomija*[15] *(1977)*	*Kinija*[16] *(1989)*	*Belgija*[17] *(1973)*	*Italija*[18] *(1961)*
Vidurinė mokykla	2	0	–	–	33	72	30	19	18
Koks nors koledžas	–	–	24	49	67		8		
Koledžo absolventas	98	35	76	28		21	47	81	82
Koledžas+	–	65	–	23		7	15		
Iš viso	. 100	100	100	100	100	101	100	100	100

	Ispanija[19] *(1996)*	*Švedija*[20] *(1978)*	*Danija*[21] *(1996)*	*Norvegija*[22] *(1970–74)*	*Brazilija*[23] *(1972)*	*Graikija*[24] *(1988)*	*Nigerija*[25] *(1979–83)*
Vidurinė mokykla	40	20	6	11	14	10	
Koks nors koledžas	–						2
Koledžo absolventas	60	80	94	89	86	50	75
Koledžas+						40	19
Iš viso	100	100	100	100	100	100	96

Šaltiniai:

[1] A. H. Halsey and I. M. Crewe, Social Survey of the Civil Service, Vol. 3, pt. 1 of *The Civil Service* (The Fulton Report) (London: HMSO, 1968), p. 64.

[2] US Office of Personnel Management, *Statistics of Federal Civilian Workforce*, 1986 (Washington, DC: USOPM, 1986).

[3] Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administratif de l'État* (Paris: Editions de Seuil, 1991).

[4] Hans-Ulrich Derlien and Renate Mayntz, *Einstellungen der politisch-administrative Elite des Bundes 1987* (Bamberg: University of Bamberg, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, 1988).

[5] Paolo Urio, *Sociologie politique de la haute administration publique en Suisse* (Paris: Economica, 1989).

[6] Jacques Bourgault and Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1867-1988* (Ottawa: Canadian Centre of Management Development, 1991).

[7] Philip D. Stewart, *Political Power in the Soviet Union* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1968), p. 142.

[8] B.C. Koh, *Japan's Administrative Elite* (Berkeley: University of California Press, 1989), p. 221.

[9] Pan S. Kim, „Who Serves the State: Educational Backgrounds of South Korean and Japanese Bureaucrats," unpublished paper, Department of Urban Studies and Public Administration, Old Dominion University, 1991.

[10] C. H. Dodd, „The Social and Educational Background of Turkish Officials," *Middle Eastern Studies*, 1 (1964), p. 273.

[11] Ralph Braibanti, „The Higher Bureaucracy of Pakistan," in Ralph Braibanti, ed., *Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition* (Durham, NC: Duke University Press, 1966), pp. 279-281.

[12] James F. Guyout, „Bureaucratic Transformation in Burma", in *ibid.*, p. 424.

[13] Nimrod Raphaeli, „The Senior Civil Service in Israel; Notes on Some Characteristics," *Public Administration*, 48 (1970), p. 174.

[14] F. Van der Meer and J. Raadschelders, „Senior Civil Service in the Netherlands", in E. C. Page and V. Wright, eds, *Bureaucratic Elites in West European States* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

[15] Charles Debbasch, *La fonction publique en Europe* (Paris: CNRS, 1980); total civil service.

[16] Xiaowei Zang, „Elite Formation and the Bureaucratic-Technocracy in Post-Mao China," *Studies in Comparative Communism*, 24 (1991), pp. 114-123.

[17] Andre Molitor, *L'Administration en Belgique* (Brussels: Centre de recherche et d'information socio-politique, 1974).

[18] Franco Ferraresi, *Burocrazia e politica in Italia* (Milan: II Mulino, 1980).

[19] I. Molina, „Spain: Still the Primacy of Corporatism", in E. C. Page and V. Wright, eds, *op. cit.*

[20] Ulf Christofferson, „De statligt anstälida i Sverige," in Lennart Lundquist and Krister Ståhlberg, eds., *Byråkrater i Norden* (Åbo: Åbo Akademi, 1983).

[21] H. N. Jensen and T. Knudson, „The Danish Administration", in E. C. Page and V. Wright, eds, *op. cit.*

[22] Per Laegreid and Paul Roness, „De statligt anstälida i Norge," in *ibid.*

[23] Paolo Roberto Motta, The Brasilian Bureaucratic Elite, unpublished Ph.D. dissertation, University of North Carolina, 1972.

[24] George Vendendrakis and Catherine D. Papastathopoulos, „The Higher Civil Service in Greece," *International Review of Administrative Sciences*, 55 (1989), pp. 603–629.

[25] Bola Dauda, „Fallacies and Dilemmas: The Theory of Representative Bureaucracy with a Particular Reference to the Nigerian Public Service 1950-1986," *International Review of Administrative Sciences*, 56 (1990) p. 477.

3.8 lentelė. Aukštesniųjų valstybės tarnautojų (koledžo absolventų) studijų kryptys

Studijų kryptis	*Jungtinė Karalystė*[1] *(1970–74)*	*Jungtinės Valstijos*[2] *(1986–88)*	*Vokietija*[3] *(1987)*	*Japonija*[4] *(1986)*	*Korėjos Respublika*[5] *(1982)*	*Turkija*[6] *(1963)*	*Indija*[7] *(1947–63)*	*Kanada*[8] *(1977–88)*	*Šveicarija*[9] *(1987)*	*Izraelis*[10] *(1986)*
Gamtos mokslai	26	32	8	23	5	34	33	28	20	17
Socialiniai mokslai	–	–	–		16	6	9	–	7	21
Humanitariniai mokslai	52	23	–	18	13	13	21	42	11	27
Ekonomika ir verslas	–	28	18	–	32	16	36	53	12	25
Teisė	3	19	63	59	32	18	–	19	49	10
Kiti	18	–	12	–	15	13	1	–	2	–
Iš viso	99	102	101	100	100	100	100	142	101	100

Studijų kryptis	*Olandija*[11] *(1988)*	*Belgija*[12] *(1976-84)*	*Italija*[13] *(1972-74)*	*Danija*[14] *(1993)*	*Suomija*[15] *(1980)*	*Norvegija*[16] *(1980)*	*Brazilija*[17] *(1972)*	*Graikija*[18] *(1988)*	*Ispanija*[19] *(1996)*	*Prancūzija*[20] *(V Respublika)*
Gamtos mokslai	20	20	10	–	14	8	22	14	20	2
Socialiniai mokslai	39	28	–	11	19	26	22	67 (Socialiniai ir humanitariniai mokslai kartu)	5	42
Humanitariniai mokslai	–	12	37	–	–	12	–		7	7
Ekonomika ir verslas	–	–	–	20	–	–	–	19	20	6
Teisė	32	35	54	10	43	38	22		45	73
Kiti	19	6	–	19	24	17	34	–	3	–
Iš viso	100	101	101	100	100	101	100	100	100	140

Šaltiniai:

[1] Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam, and Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981), p. 52.

[2] Joel D. Aberbach, Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz and Bert A. Rockman, „Hauts fonctionnaires féderaux americains et allemands: attitudes technocratiques et politiques," *Revue internationale des sciences sociales*, 12 (1990), p. 7.

[3] Hans Ulrich Derlien and Renate Mayntz, *Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987* (Bamberg: University of Bamberg, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, 1988).

[4] B. C. Koh, *Japan's Administrative Elite* (Berkeley: University of California Press, 1989), p. 137.

[5] Pan S. Kim, „Who Serves the State: Educational Background of South Korean and Japanese Bureaucrats," unpublished paper, Department of Urban Studies and Public Administration, Old Dominion University, 1991.

[6] Republic of Turkey, Office of the Prime Minister, State Institute of Statistics, Government Personnel Service Statistics I (Ankara: State Institute of Statistics, 1965), pp. 32–39.

[7] V. Subremanian, *Social Background of India's Administrators* (New Delhi, Ministry of Education, 1971), p. 155.

[8] Jacques Bourgault and Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1867 to 1988* (Ottawa: Canadian Center for Management Development, 1991).

[9] Paolo Urio, *Sociologie politique de la haute administration publique en Suisse* (Paris: Economica, 1989), p. 40.

[10] David Nachmias, „Israel's Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage," *Public Administration Review*, 51 (1991), pp. 418–419.

[11] F. van der Meer and J. Raadschelders, „Senior Civil Service in the Netherlands", in E. C. Page and V. Wright, eds, *op. cit.*

[12] R. Depre and Annie Hondeghem, „Recruitment, Carriere et formation des fonctionnaires superieurs en Belgique," in Desire De Saedeleer *et al.*, *La haute fonction publique en Belgique et dans les pays industrialisés* (Brussels: International Institute of Administrative Science, 1988).

[13] Aberbach, Putnam and Rockman, *Bureaucrats and Politicians.*

[14] H. N. Jensen and T. Knudsen, „Danisch Central Administration", in E. C. Page and V. Wright, eds, *op. cit.*

[15] Krister Stahlberg, „De statliga anstålida i Finland," in *ibid.*

[16] Per Laegreid and Paul Roness, „De statligt anstålida i Norge," in *ibid.*

[17] Paolo Roberto Motta, „The Brazilian Bureaucratic Elite", unpublished Ph.D. dissertation, University of North Carolina, 1972.

[18] George Vendendrakis and Catherine D. Papastathopoulos, „The Higher Civil Service in Greece," *International Review of Administrative Sciences*, 55 (1989), pp. 603–629.

[19] I. Molina, „Spain: Still the Primacy of Corporatism", in E. C. Page and V. Wright, eds, *Bureaucratic Elite in West European States* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

[20] L. Rouban, *Les Prefets de la Republique* (Paris: Cevipof, 2000).

lygias galimybes įsidarbinti valstybės tarnyboje. Mūsų duomenys apie klasinę viešosios biurokratijos sudėtį leidžia daryti prielaidą, kad dominuojančios bendruomenės narių skaičius valstybinėje tarnyboje, ypač elitiniuose postuose, yra neproporcingai didelis. Šią prielaidą patvirtina ir duomenys, pateikti 3.9 lentelėje. Dažniausiai dominuojanti rasinė, kalbinė ar religinė grupė valstybinėje tarnyboje atstovaujama neproporcingai gausiai. Kaip ir klasinės kilmės atveju, tai gali būti įprastų išsilavinimo kriterijų taikymo, o ne atviros diskriminacijos padarinys.

Gvildendami klausimą, koks yra etninis atstovavimas viešojoje biurokratijoje, turėtume pabrėžti tris esminius dalykus. Pirma, dauguma turimų duomenų susiję su aukšto rango personalu, o leidžiantis biurokratijos laiptais žemyn, klausimas, kaip atstovaujama organizacijoje, darosi svarbesnis. Mes jau kalbėjome, kad glaudus personalo bendravimas su klientais nulemia įstaigos darbo sėkmę. Negausi informacija apie viešųjų įstaigų žemesniąsias grandis rodo, kad jose atstovavimas platesnis negu vadovaujamuose vadybiniuose postuose[121]. Todėl galima numanyti, kad eiliniai tarnautojai sėkmingiau dirba su klientais negu aukštieji vadybininkai. Taigi biurokratijas galima palaikyti reprezentatyvesnėmis, negu jos iš tikrųjų yra, paprasčiausiai todėl, kad klientai gali turėti reikalų tik su palyginti plačiau atstovaujamomis žemesniosiomis grandimis.

Antrasis etniškumo ir atstovavimo aspektas tas, kad etniškumas ir atstovavimas dažnai tampa derybų objektais visuomenėse, bandančiose šalies viduje įveikti didelį etninį susiskaidymą. Kai kuriose šalyse, ypač Belgijoje, kelios ministerijos buvo padalytos etniškumo (šiuo atveju – kalbos) pagrindu, ir jos, užuot buvusios vientisu dariniu, tapo dviem homogeniškais dariniais, padedančiais išvengti to, kad nebūtų teikiamas pranašumas kuriai nors grupei. Kitas šito modelio variantas – tai Austrijoje taikomas metodas skirstyti postus šios valstybės ministerijose griežtai pagal etniškumą, o dar tiksliau – pagal religinius ir nereliginius įsitikinimus[122]. Iki 1975 m. postų skirstymas tarp daugybės religinių grupuočių Libano administracinėje sistemoje atliko svarbų vaidmenį sutelkiant braškančią sąjungą[123]. Tad nėra būtina turėti neatstovaujamą biurokratiją daugiatautėse visuomenėse, bet norint suvienodinti teikiamas paslaugas, dažnai reikia atvirai derėtis ir pripažinti biurokratijos vaidmenį suinstitucinant etninį susiskaldymą.

Trečias svarbus dalykas yra tas, kad net kai veikia gyventojų mažumų narių įdarbinimo programos, jos negali pakeisti atstovavimo valstybinėje tarnyboje pobūdžio. Pozityvios diskriminacijos programos, atrodo, neįveikė skirtumų įdarbinant nebaltuosius Amerikos valstybinėje tarnyboje. Panašiai įstatymai, kuriais mėginta padidinti kai kurių nuo seno diskriminuojamų Indijos

3.9 lentelė. Etninis atstovavimas valstybinėje biurokratijoje (procentais)

	Jungtinės Valstijos[1]		*Kanada*[2]		*Izraelis*[3]	*Malaizija*[4]	*Indija*[5]	*Zambija*		*Papua ir Naujoji Gvinėja*[7]	
Etninė grupė	*Iš viso (1990)*	*Aukštesnioji grandis (1990)*	*Iš viso (1978)*	*Aukštesnioji grandis (1977–88)*	*(1985)*	*(1960)*	*(1974)*	*Iš viso (1975)*	*Aukštesnioji grandis (1975)*	*Iš viso*	*Aukštesnioji grandis*
Dominuojanti bendruomenė	63	8	73	70	81	67	96	72	27	92	50
Mažuma	37	92	27	30	19	33	4	28	73	8	50
Iš viso	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

	Pietų Afrika		*Libanas*[9]		*Šveicarija*[10]				*Nigerija*[11]	
	Iš viso (1989)	*Be juodadarbių (1989)*	*(1955)*		*Kalba (1992)*		*Religija (1987)*		*(1988)*	
Baltieji	41	82	Maronitai	40	Prancūzų	27	Katalikai	38	Ibai	18
Spalvotieji	17	3	Sunitai	27	Vokiečių	72	Protestantai	58	Hausai/	
Azijiečiai	4	1	Šiitai	4	Italų	4	Kiti/Netikintieji	4	Fulaniai	6
Juodaodžiai	38	14	Graikų ortodoksai	12	Retoromanų	-	Iš viso	100	Jorubai	54
Iš viso	100	100	Graikų katalikai	9	Iš viso	100			Kiti/Tautybė nežinoma	22
			Druzai	7						
			Iš viso	99					Iš viso	100

Šaltiniai:

[1] United States Office of Personnel Management, *Affirmative Employment Statistics* (Washington, DC: USOPM, biennial); mažuma reiškia „ne baltieji".

[2] P. K. Kuruvilla, „Public Sector Recruitment in Canada," *Indian Journal of Public Administration*, 26 (1980), p. 86; Jacques Bourgault and Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1897-1988* (Ottawa: Canadian Center for Management Development, 1991); mažuma – prancūzakalbiai.

[3] David Nachmias, „Israel's Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage," *Public Adminstration Review*, 51 (1991), p. 415; mažuma-sefardai.

[4] Robert O. Tilman, „Public Service Commissions in the Federation of Malaya," *Journal of Asian Studies*, 10 (1961), p. 194; mažuma reiškia „ne malajiečiai".

[5] B. A. V. Sharma and K. M. Reddy, *Reservation Policy in India* (New Delhi; Light and Life, 1982); mažuma – išskirtos kastos ir gentys.

[6] Dennis O. Dresang, *The Zambia Civil Service* (Nairobi, 1975); mažuma – ne zambiečiai.

[7] P. Pitil, „Public Personnel Administration," in O. P. Dwevidi and Nelson E. Paulia, eds, *The Public Service of Papua New Guinea* (Boroko: Administrative College of Papua New Guinea, 1986), p. 168; mažuma – emigrantai.

[8] Sunette van der Walt, „Employment in the Public Sector of South Africa," *SAIPA*, 27 (1992), p. 23.

[9] Ralph E. Crow, „Confessionalism, Public Administration and Efficiency in Lebanon," in Leonard Binder, ed., *Politics in Lebanon* (New York: John Wiley, 1966), p. 172.

[10] R. E. Germann, *Administration Publique en Suisse* (Berne: Haupt, 1996), p. 155.

[11] Bola Dauda, „Fallacies and Dilemmas: The Theory of Representative Bureaucracy with a Particular Reference to the Nigerian Public Service 1950-1986, *International Review of Administrative Sciences*, 56 (1990), 467-495; apytikriai duomenys pagrįsti kilmės vieta.

kastų ir genčių atstovų skaičių šios šalies valstybinėje tarnyboje, o ypač jos vadovaujančiuose ešelonuose, taip pat nepasiteisino[124]. Kaip ir klasinio atstovaujamumo valstybinėje tarnyboje atveju, norint realiai įgyvendinti teisiškai įtvirtinamą didesnį etninį atstovaujamumą, reikia įvertinti išsilavinimo bei kitus socialinius barjerus.

Galiausiai galima pažymėti, kad valstybinė tarnyba padeda etninėms mažumoms siekti socialinės pažangos iš dalies todėl, kad čia taikomi palyginti objektyvūs samdos kriterijai. Pavyzdžiui, nors juodaodžiai ir išeiviai iš Lotynų Amerikos sudaro nedidelę JAV valstybės tarnautojų dalį, iš tikrųjų procentinė jų dalis valstybinėje tarnyboje yra didesnė negu visame šalies ūkyje. Itin nedaug etninių mažumų atstovų dirba įstaigų tarnautojais ir vadybininkais, tačiau dėl santykinio algų viešajame sektoriuje mažėjimo ir dėl padidėjusio privataus verslo atvirumo mažumų atstovams valstybinė tarnyba Jungtinėse Valstijose tapo mažiau patraukli. Taip pat ir Italijoje valstybinė tarnyba padėjo gyventojams iš vargingesnių pietinių šalies rajonų pagerinti savo socialinę ir ekonominę padėtį; 1978 m. net 56 procentai Italijos valstybės tarnautojų buvo kilę iš pietinės Apeninų pusiasalio dalies ir Sicilijos, nors tuo metu šiuose regionuose gyveno tik 33 procentai šalies gyventojų[125]. Neatrodo, kad šis regioninio įdarbinimo modelis Italijoje greitai keičiasi, nors šiaurinių politinių grupuočių nepasitenkinimas tokiu pietiečių dominavimu valdžioje vis didėja[126].

Europos Bendrija – tai ypatinga politinė sistema, siekianti garantuoti valstybės tarnautojų įdarbinimo lygybę. Europos Bendrijos įstatymai ir taisyklės reikalauja, kad valstybinės tarnybos personalas būtų samdomas atsižvelgiant į valstybių narių gyventojų skaičių, tačiau valstybių narių piliečių įdarbinimo Europos biurokratijoje proporcijos yra labai skirtingos (žr. 3.10 lentelę). Turint omenyje tai, kad daugelis EB įstaigų įsikūrusios Briuselyje ir Liuksemburge, nestebina, jog čia palyginti daug dirba belgų ir liuksemburgiečių, tačiau skyrimas į aukštesniuosius EB biurokratijos postus iki šiol tebėra diferencijuotas. Ispanijai, kaip ir Jungtinei Karalystei ir Vokietijai, tik mažesniu mastu, atstovaujama aiškiai nepakankamai. Šis modelis atrodo susijęs su tuo, kad darbas ES biurokratijoje nevienodai patrauklus karjeros ir finansiniu požiūriu aukštiesiems įvairių šalių valstybės tarnautojams, taip pat susijęs su tam tikrais mėginimais garantuoti, kad visos šalys būtų atstovaujamos aukštuosiuose Briuselio biurokratijos ešelonuose. Tačiau diferencijuotas įdarbinimas gali tapti politine problema toms šalims, kurios mano, kad jos turi per mažai aukštų šios organizacijos postų ir kad EB strategai jas žlugdo.

3.10 lentelė. Šalių atstovų skaičius Europos Bendrijos biurokratijoje ir jų gyventojai visos Bendrijos mastu (procentais)

	Aukštesnieji postai	*Bendras postų skaičius*	*Gyventojų skaičius*
Belgija	7.9	12.0	3.1
Danija	3.6	6.5	1.6
Prancūzija	17.8	15.2	17.2
Vokietija	15.5	10.2	18.9
Graikija	5.6	6.2	3.1
Airija	3.6	2.0	1.1
Italija	12.5	17.3	11.5
Liuksemburgas	2.3	8.7	0.1
Olandija	5.6	6.3	4.5
Portugalija	4.3	3.7	3.2
Ispanija	6.3	3.9	12.0
Jungtinė Karalystė	14.9	8.1	17.6

Šaltinis: House of Lords Select Committee on the European Communities, 11th Report, *Staffing of Community Institutions*, HL 66 (London: HMSO, 1986).

Lyčių lygybė

Paskutinis atstovavimo aspektas yra lytis. Moterų lygiateisiškumo klausimas darėsi vis svarbesnis visose socialinio ir politinio gyvenimo srityse, taip pat ir viešojoje biurokratijoje. Tačiau apskritai bendras dirbančių moterų skaičius nėra svarbi valstybinės tarnybos problema; dauguma vyriausybių įdarbina daug moterų, o daugelyje šalių daugiau kaip pusė visų valstybės tarnautojų yra moterys[127]. Net ir tose šalyse, kuriose moterys tradiciškai neturi lygių teisių su vyrais, dirbančių moterų skaičius šiek tiek padidėjo[128]. Pagrindinis klausimas – moterų gaunamos pareigos. Beveik visose šalyse dauguma viešajame sektoriuje dirbančių moterų eina žemesniąsias, dažniausiai raštinės darbuotojų ar sekretorių pareigas.

Iš 3.11 lentelės aiškiai matyti, kaip skiriasi bendras moterų, dirbančių viešajame sektoriuje, ir moterų, einančių aukštesnes valstybines pareigas, skaičius. Nors kai kuriose šalyse daugiau kaip pusė visų valstybės tarnautojų yra moterys, jokioje šalyje aukštesnes pareigas turinčių moterų skaičius nesudarė 15 procentų. Tik Norvegijoje 15 procentų moterų eina tokias pareigas. Vidutinis aukštesnes pareigas turinčių moterų skaičius tėra 4,6 procentai[129]. Moterims šiek tiek geriau sekėsi subnacionalinėse vyriausybėse – kai kuriose Vokietijos žemėse daugiau negu ketvirtadalis aukštųjų tarnautojų yra moterys[130]. Tačiau turime duomenų, kad moterų, einančių aukštesnes pareigas, sparčiai daugėjo (žr. 3.11 lentelę).

3.11 lentelė. Valstybės tarnyboje dirbančių moterų skaičius (procentais)

Šalis	*Bendras moterų valstybės tarnautojų skaičius*	*Moterų, turinčių aukštesnes pareigas, skaičius*
Australija	39	2
Belgija	40	7
Kanada	47	23
Čekoslovakija	67	?
Suomija	51	4
Prancūzija	48	13
Graikija	31	7
Gvadelupa	51	?
Gajana	39	?
Honkongas	?	7
Izraelis	52	3
Italija	35	4
Olandija	19	2
Naujoji Zelandija	?	2
Norvegija	47	15
Ispanija	14	?
Švedija	42	5
Šveicarija	26	2
Jungtinė Karalystė	55	7
Jungtinės Valstijos	51	16
Vokietija	47	9

Šaltiniai: Charles Debbasch, ed., *La fonction publique en Europe* (Paris: CNRS, 1981); Andre Molitor, *L'Administration de la Belgique* (Brussels: Centre de rechereche et d'information socio-politique, 1974); Per Laegreid and Johan Olsen, *Byråkrati og Beslutningar* (Bergen: Universitetsforlaget, 1978); John P. Burns, „The Changing Pattern of Bureaucratic Representation: The Case of the Hong Kong Civil Service," *Indian Journal of Political Science*, 27 (1981), pp. 398-429; Royal Commission on Australian Government Administration, report, appendix 3 (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1976); P. K. Kuruvilla, „Public Sector Recruitment in Canada: Some Perspectives and Problems," *Indian Journal of Public Administration*, 26 (1980), pp. 62-90; Jacques Bourgault and Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1867-1988* (Ottawa: Canadian Center for Management Development, 1991); Phillipe Clerdieu and Christian Theresine, „La fonction publique en Guadeloupe – Comparisons avec les autres DOM," *Revue Française d'Administration Publique*, 31 (1984), pp. 89-120; *La fonction publique de l'État* (Paris: La Documentation Française, 1985); Richard Rose et al., *Public Employment in Western Nations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985); David Nachmias, „Israel's Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage," *Public Administration Review*, 51 (1991), p. 415; Robin Williams, „The Staffing and Structure of the Public Sector," in R. M. Alley, ed., *State Servants and the Public in the 1980s* (Wellington: New Zealand Institute of Public Administration, 1986); US Office of Personal Management, *Affirmative Employment Statistics* (Washington, DC: USOPM, biennial); duomenys iš: Comparative Service Project, Department of Politics, University of Strathclyde.

Tačiau kaip ir klasinio ar etninio atstovavimo atvejais, mes turime nuspręsti, ar šie pavyzdžiai yra atviros diskriminacijos padarinys, ar juos lemia

kiti socialiniai, ekonominiai bei istoriniai faktoriai. Būtų labai sunku nuginčyti, kad būta atviros moterų diskriminacijos skiriant jas į aukštesnes vyriausybines pareigas, nors valstybinė tarnyba, ko gero, buvo kur kas atviresnė negu daugelis kitų profesijų. Be to, istoriškai palyginti labai nedaug moterų prasiskynė kelią iki aukščiausių valdžios pareigų ar net turėjo tam reikiamą išsilavinimą. Net ir susilpnėjus atvirai moterų diskriminacijai, turės praeiti nemaža laiko, kol į aukštesnius postus, leidžiančius kilti karjeros laiptais aukštyn, bus priimta daugiau moterų. Šiuo atžvilgiu moterų padėtis yra kur kas geresnė šalyse, kurių įdarbinimo sistemos atviresnės, pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose, negu šalyse su uždaromis sistemomis, kur karjerai tenka paaukoti daug sunkaus darbo metų.

REZIUMĖ

Šiame skyriuje aptarėme keletą bendresnių viešosios biurokratijos sudėties ir jos atstovaujamumo klausimų. Pirma, nors biurokratija gali būti labai nereprezentatyvi institucija, vis dėlto čia atstovaujama plačiau negu kurioje nors kitoje tos pačios šalies elitinėje institucijoje. Parrisas, pavyzdžiui, nurodo, kad Bendruomenių rūmai Britanijoje taip pat siaurai reprezentatyvūs, kaip ir administracinė valstybinės tarnybos klasė:

> Administracinei klasei (kaip ir Bendruomenių rūmams) priklauso neproporcingai daug „Oxbridge'o" absolventų. Tiek Valstybinės tarnybos komisijos nariai, tiek šalies elektoratas turėtų prisiimti kaltę dėl tokio pasirinkimo. Trūksta ne tik išsimokslinusių ir išmanančių technologijas valstybės tarnautojų, bet ir kompetentingų pramonės vadybininkų. Taigi tiek viešojo, tiek privačiojo sektorių vadyba atspindi visuomenės požiūrius į tai, ką būtina padaryti, kad organizacijos gerai veiktų.[131]

Paprasčiausiai elitas jau vien dėl to, kad jis elitas, nėra reprezentatyvus. Sėkmė visuomenėje priklauso nuo socialinės kilmės, išsilavinimo galimybių bei interesų, ir elitas, kurį visuomenė gali *išrinkti*, kad ją valdytų, beveik nesiskiria nuo elito, *paskirto* valdyti, – bent jau savo socialine kilme ir išsilavinimu. Todėl elitiškumo ir nereprezentatyvumo pavojai valstybės gyvenime yra visuotinai paplitę, jie nėra būdingi vien viešajai biurokratijai, bet biurokratijoje, kurią nuopelnų kriterijų pabrėžimas ir atvira samda daro tariamai demokratiškesnę, juos lengviau pastebėti. Tačiau, kaip Maxas Weberis nurodė:

> Demokratijos požiūris į kvalifikacijos nustatymą pasitelkiant egzaminavimo sistemą dvilypis. Viena vertus, egzaminavimo sistema reiškia, ar bent jau turi reikšti, kad kvalifikuoti asmenys atrenkami iš visų visuomenės sluoksnių ir taip

pakeičiamas kilmingųjų valdymas. Tačiau kita vertus, demokratija bijo, kad egzaminai ir išsilavinimo diplomai sukurs privilegijuotųjų „kastą", ir todėl ji priešinasi tokiai sistemai.[132]

Šiuos žodžius derėtų suprasti ne kaip biurokratijos dažnai elitiškos praktikos reabilitavimą, o kaip bandymą pateikti aiškesnį reprezentatyvios ir nereprezentatyvios biurokratijos problemos vaizdą. Be to, neturėtume pamiršti, kad daugumoje mokslinių darbų, nurodančių valstybinės tarnybos nereprezentatyvumą, tyrinėjamas *aukštesniojo* rango valstybinės tarnybos ešelonas, o valstybinė tarnyba kaip visuma kur kas reprezentatyvesnė. Kadangi žemesnio rango valstybės pareigūnai tiesiogiai bendrauja su klientais, pastariesiems valdžia gali atrodyti kur kas labiau atstovaujanti ir todėl daug demokratiškesnė, negu yra iš tikrųjų.

Be to, visas šis furoras dėl socialinės ir etninės administratorių kilmės, ypač dėl aukščiausių administratorių, yra šiek tiek klaidinantis. Daugelis analizių parodė, kad socialinė kilmė iš tiesų menkai veikia valstybės pareigūno elgesį. Tai pasakytina apie įstatymų leidėjus, teisėjus ir administratorius. Daug labiau, atrodo, elgesį lemia organizacijos pobūdis ir įstaigos tikslai. Ir vėl tai itin pasakytina apie aukštųjų valdininkų ešeloną; žemesniosiose administravimo grandyse didesnio atstovaujamumo reikia paprasčiausiai todėl, kad įstaiga efektyviau spręstų klientų problemas. Šis atstovaujamumo poreikis jokiu būdu nėra kosmetinė įstaigos priemonė, veikiau tai realus poreikis veiksmingai bendrauti su klientais ir juos aptarnauti. Tačiau apskritai tebėra teisinga, kad norint pakeisti viešosios biurokratijos vykdomos politikos rezultatus, neužtenka vien tik pamažu administratorius, kilusius iš vienos socialinės klasės, pakeisti administratoriais, kilusiais iš platesnių visuomenės sluoksnių. Nusistovėjusi įstaigų darbo tvarka, apskritai organizacijoms būdingos konservatyvios tendencijos bei organizacinės socializacijos procesas suvienodina organizacijose dirbančius asmenis nepriklausomai nuo jų socialinės kilmės. Vadinasi, politikos keitimas gali būti daug sudėtingesnė tema, gana plačiai nagrinėjama toliau šioje knygoje.

Viešoji politika turi žmogiškąjį elementą. Skyriaus pradžioje svarstėme tai, kad tradiciniai biurokratijos modeliai nesugeba atsižvelgti į žmonių skirtumus bei jų įvairovę. Tačiau šiuos skirtumus tiek pat, o galbūt daugiau nulemia vertybės, motyvai ir tikslai, o ne vien socialinė kilmė. Šią temą mes palietėme aptardami viešosios biurokratijos paskatų struktūras bei visuomenės administravimo kultūras. Tad tyrinėjant įdarbinimą, svarbu šiek tiek įsigilinti į įdarbinimo administracijos personalo esmę, nustatyti ne tik tarnautojų kilmę, bet ir – o tai dar svarbiau – išsiaiškinti, kur link, jų manymu, eina jie (ir visuomenė). Reikšmingos vertybės susijusios ne tik su konkrečiomis

programomis, kurias administruos asmenys, bet jos turi apimti ir biurokratijos atskaitomybės bei jos politinės kontrolės klausimus. Šios vertybės nebūtinai susijusios su išsilavinimu ar kilme, bet jos gali daugiau pasakyti apie asmens tinkamumą dirbti valdžioje, ypač demokratinėje valdžioje.

IŠNAŠOS

1. Max Weber, „Bureaucracy," in H. H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1964), pp. 196–244; Frederick W. Taylor, *Principles and Methods of Scientific Management* (New York: Harper, 1911).
2. Robert D. Putnam, „The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe," *British Journal of Political Science*, 3, 1973, pp. 275–290; Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracics* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981).
3. Herbert Kaufman, „Emerging Conflicts in the Doctrine of Public Administration," *American Political Science Review*, 50, 1956, pp. 1059-1073.
4. Įdarbinimo lygiateisiškumo viešajame sektoriuje klausimai įtraukti į dienotvarkę net ir Pietų Afrikoje. Žr. specialų *SAIPA* (South African Institute of Public Administration) numerį, 27, 1992.
5. Ari Hoogenboom, *Outlawing the Spoils* (Urbana, IL; University of Illinois Press, 1968); Jane Caplan, „Profession as Vocation: The German Civil Service," in G. Cocks and K. Jarusch, *German Professions, 1800-1950* (Oxford: Oxford University Press, 1990).
6. Žr. Paul C. Light, *Thichening Government* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1997).
7. Kai kuriose kitose mažesnėse sistemose, pavyzdžiui, Suomijos, yra net mažiau politiškai paskirtų pareigūnų negu Britanijos sitemoje. Jų būna taip mažai, kad ministrai, priimdami sprendimus, pasijunta neturį reikiamos paramos.
8. Chris Skelcher, *The Appointed State: Quasi-Governmental Organizations and Democracy* (Buckingham: Open University Press, 1997).
9. Žr. Bernard S. Silberman, *Cages of Reason; The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain* (Chicago: University of Chicago Press, 1993).
10. Šie politiniai pareigūnai dažniausiai skiriami į asmeninius biurus ar ministrų kabinetus. Apie Prancūziją žr.: Monique Dagnaud and Dominique Mehl, „L'Élite de la Cohabitation," *Pouvoirs*, 42, pp. 1987, pp. 137–153; taip pat Axel Murswieck, „Policy Advice and Decision-making in the German Federal

Bureaucracy," in B. Guy Peters and Anthony Barker, eds, *Advising West European Governments* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993).

11. Žr. B. Guy Peters and John Pierre, *The Politicization of the Civil Service?* (rengiama spaudai).
12. Skelcher, *op. cit.*
13. J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy* (Yellow Springs, Ohio: Antioch University Press, 1944); Kenneth J. Meier, „Representative Bureaucracy: An Empirical Assessment," *American Political Science Review*, 69, 1975, pp. 526–542.
14. Pavyzdžiui, žr.: Ellen E. Pinderhughes, „The Delivery of Child Welfare Services to African American Clients," *American Journal of Orthopsychiatry*, 61, 1991, pp. 599–605; Laura A. Schmidt, „Problem Drinkers and the Welfare Bureaucracy," *Social Service Review*, 64, 1990, pp. 390–406; David Burn, „Ethical Implications of Cross-Cultural Counseling and Training," *Journal of Counseling and Development*, 70, 1992, pp. 578-583.
15. T. Edward Kellough, „Affirmative Action in Government Employment," *The Annals*, 583, 1992, 117-130.
16. B. A. V. Sharma and K. M. Reddy, *Reservation Policy in India* (New Delhi: Light and Life, 1982).
17. Vienas šio požiūrio pavyzdžių – didelis politinis aktyvumas, susijęs su ginčais dėl pareigų Europos Bendrijoje. Žr. Morten Egeberg, „Organization and Nationality in European Commission Services", Straipsnis pateiktas ECPR Joint Sessions Bourdeaux, France, April, 1995. Šie skyrimai suvokiami kaip lemtingi kiekvienos šalies daromai įtakai Bendrijoje.
18. Apie argumentą už vyriausybę kaip „pavyzdinį darbdavį" žr. P. B. Beaumont, *Government as Employer–Setting an Example?* (London: Royal Institute of Public Administration, 1981).
19. John O'Leary, „Four–year Study Looks for Bias in Entry to Oxford", *The Times* 14 August, 2000.
20. Žr., pavyzdžiui, Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'État* (Paris: Minuit, 1989), pp. 101–139.
21. Žr. Xiaowei Zang, „Elite Formation and the Bureaucratic-Technocracy in Post-Mao China," *Studies in Comparative Communism*, 24, 1991, 114-123.
22. Samuel J. Eldersveld, *Political Elites in Modern Societies: Empirical Research and Democratic Theory* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1989).
23. Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1967), p. 44.
24. Žr. Albert Somit and Stephen A. Peterson,"Political Socialization of US and Japanese Adults," *Comparative Political Studies*, 13, 1980, pp. 3–32.

25. Tai iš dalies gali būti karjerizmas. Prasimušę darbininkų klasės arba mažumos atstovai gali sakyti, jog jie „tai pasiekė", todėl ir kiti gali tai padaryti, jei tik pakankamai gabūs ir ryžtingi.
26. Žr. Jack Rabin, ed., „The Future of Affirmative Action and Equal Employment Opportunity: A Symposium," *Review of Public Personnel Administration*, 4, 1984, pp. 1–82.
27. Klasikinį teiginį rasite Anthony Downs, „Why the Public Budget Is Too Small in a Democracy," *World Politics*, 12, 1960, 541–563.
28. Vienas Reagano administracijos pareigūnas aiškino, jog jis nori tik kompetentingos valstybinės tarnybos tam, kad privačiajame sektoriuje dirbtų tik „geriausieji ir gabiausieji." Terry W. Culler, „Most Federal Workers Need Only Be Competent," *Wall Street Journal*, 21, May 1986.
29. F. F. Ridley, *Specialists and Generalists: A Comparative Study of the Civil Service at Home and Abroad* (London: Routledge and Kegan Paul, 1968).
30. Sir Stafford Northcote and Sir Charles Trevelyan, *Report on the Organization of the Permanent Civil Service*, reprinted in *Committee on the Civil Service Report* (the Fulton Committee), vol., Appendix B (London: HMSO, 1968).
31. Žr. John Garrett, *Managing the Civil Service* (London: Heinemann, 1980).
32. Hans-Ulrich Derlien, „Repercussions of Government Change on the Career Civil Service of West Germany: The Case of 1969 and 1982," *Governance*, 1, 1988, pp. 50–78.
33. Aberbach, Putnam, and Rockman, *Bureaucrats and Politicians*, *op. cit.* p. 52; James W. Fesler, „The Higher Public Service in Western Europe," in Ralph Clark Chandler, ed., *A Centennial History of the American Administrative State* (New York: Free Press, 1987).
34. Heinrich Neisser, „Die Rolle des Bürokratie," in Heinz Fisher, ed., *Das Politische System Österreichs* (Vienna: Europaverlag, 1978).
35. Beveik trečdalis vyresniųjų vykdomosios valdžios pareigūnų yra mokslininkai arba inžinieriai, o vienas ketvirtadalis yra kitokių profesijų. U. S. Office of Personnel Management, *The Fact Book Federal Civilian Workforce* (Washington, DC: OPM, June 1992).
36. Serge Salon, „Recrutement et formation," in *La Fonction Publique*, vol. 2, (Paris: Les cahiers Français, 197, 1980), pp. 2–7.
37. Viename poliuje yra Lotynų Amerikos šalių biurokratijos, kurioms, kaip teigiama, ir po pusantro šimtmečio vis dar daro įtaką jų šalių kolonijinė patirtis. Žr. M. Hanson, „Organizational Bureaucracy in Latin America and the Legacy of Spanish Colonialism," *Journal of Inter-American Studies*, 16, 1974, pp. 199–219. Kitame poliuje – Rytų Europos šalys, kurių biurokratijos dar visai neseniai

veikė buvusios Sovietų Sąjungos stiliumi. Žr. Jaroslaw Piekalkiewicz and Christopher Hamilton, *Public Bureaucracies Between Reform and Resistance* (Providence, RI: Berg, 1991).

38. Fred A. Clemente, „Philippine Bureaucratic Behavior," *Philippine Journal of Public Administration*, 15, 1971, pp. 119–147.

39. Harry Taylor, „Public Sector Personnel Management in Three African Countries: Current Problems and Possibilities," *Public Administration and Development*, 12, 1992, pp. 193–208.

40. Žr. John A. Armstrong, *The European Administrative Elite* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1974); Rolf Torstendahl, *Bureaucratization in Northwestern Europe, 1880-1985: Domination and Governance* (London: Routledge, 1991).

41. Jerry Hough and Merle Fainsod, *How the Soviet Union Is Governed* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1979); E. Huskey, *Executive Power and Soviet Politics: The Rise and Decline of the Soviet State* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1992).

42. Kenneth Liberthal and Michel Oksenberg, *Policymaking in China: Leaders, Structures and Processes* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988).

43. T. H. Rigby, *Political Elites in the USSR: Central Leaders and Local Cadres from Lenin to Gorbachev* (Aldershot: Edward Elgar, 1990).

44. Jerry F. Hough, *The Soviet Prefects* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1969), pp. 292–305.

45. Rolf H. W., Theen, „Party and Bureaucracy," in Erik P. Hoffman and Robbin F. Laird, eds, *The Soviet Polity in the Modern Era* (New York: Aldine, 1984), pp. 254–265.

46. Švedijoje veikia stipri teisinė sistema, užkertanti kelią protekcionistiniam skyrimui į pareigas. Be to, „švediškasis" modelis buvo pradėtas keisti dar prieš išrenkant į valdžią dešiniuosius. T. Petterson and K. Geyer, *Varderingsförandringar i Sverige: Den svenska modellen, individualism och rättvisa* (Stockholm: Brevskolan, 1992).

47. Klaus von Beyme and Manfred Schmidt, *Policy and Politics in the Federal Republic of Germany* (London: Gower, 1985).

48. Paolo Urio *et al.*, *Sociologie politique de la haute administration publique de la Suisse* (Paris: Economica, 1989).

49. Wolfgang Pippke, *Karrierdeterminaten in der öffentlichen Verwaltung* (Baden-Baden: Nomos, 1975).

50. Jean-Louis Quermonne, *L'Appareil Administratif de l'État* (Paris: Editions de Seuil, 1991), pp. 185–186.

51. Tai buvo pavadinta „nusileidimu iš dangaus". Žr. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1982), pp. 65 ff.

52. Žr. G. Calvin Mackenzie, *The Politics of Presidential Appointments* (New York: The Free Press, 1981); *The In and Outers* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1987).

53. Tačiau šis Aktas neturi tokios galios, kokios pageidautų karinės pramonės komplekso kritikai. Be to, kiti valdžios sektoriai nėra nė iš tolo taip smarkiai reguliuojami. Žr. U S General Accounting Office, *DOD Revolving Door: Processes Have Improved but Post-DOD Employment Reporting Still Low* (Washington, DC: USGAO, 1989), Report GAO/NSIAD 89–211.

54. Kenneth Kernaghan, „Promoting Public Service Ethics: The Codification Option," in Richard A. Chapman, ed., *Ethics in Public Service* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993).

55. Tačiau tai ne visada pavyksta. Žr. Harvey Feigenbaum, *The Politics of French Oil* (Princeton: Princeton University Press, 1986).

56. Toks Švedijos valstybės tarnautojų karjeros išskirtinumas pradėjo keistis. Bandymai pritaikyti vadybos sampratą valstybinei tarnybai atvėrė sistemą pašaliečiams, tačiau ne tokiu plačiu mastu, kaip tikėjosi jos šalininkai.

57. Kieran Walsh and John Stewart, „Change in the Management of Public Services," *Public Administration*, 70, pp. 499–518.

58. Kai kurie vadybos sampratos elementai, siejami su devintojo dešimtmečio administravimo reforma, turėjo padėti atverti valstybinę tarnybą pašaliečiams, ypač dirbantiems verslo srityje. Žr. Andrew Massey, *Managing the Public Sector* (Aldershot: Edward Elgar, 1993).

59. Peta E. Sherif, „Outsiders in a Closed Career: The Example of the British Civil Service," *Public Administration*, 5, 1972, pp. 397–418.

60. Žr. Anne Davies and John Willman, *What Next?: Agencies, Departments and the Civil Service* (London: Institute for Public Policy Research, 1992).

61. D. Söderlind and O. Petersson, *Svensk förvaltningspolitik* (Uppsala: Diskurs, 1988), p. 169.

62. Urio *et al.*, *Sociologie Politique*, *op. cit.*, p. 46.

63. Hugh Heclo, *A Government of Strangers* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1978).

64. Kadangi skiriamųjų į valstybinės tarnybos postus asmenų skaičius išaugo, o daug patyrusių tarnautojų išėjo dėl pernelyg mažų algų ir smukusios dvasios, iškilo grėsmė, jog sistema liausis funkcionavusi.

65. Jean-Luc Bodiguel, „A French Style Spoils System," *Public Administration*, 61, 1983, pp. 295–300; Monique Dagnaud and Dominique Mehl, „L'élite rosé confirmée," *Pouvoirs*, 50, 1989, pp. 149 ff.

66. Detalų aprašymą žr. B. C. Koh, *Japan's Administrative Elite* (Berkeley, CA: University of California Press, 1989), Chapter 8.

67. Hans-Ulrich Derlien, „Wer macht in Bonn Karriere? Spitzenverbände und ihr beruflicher Werdegang," *Die öffentliche Verwaltung*, 43, 1990, pp. 311–319.

68. Šį skaičių sudaro mokytojai, žemesniojo rango valstybės pareigūnai ir *Beamte;* anot vieno autoritetingo šaltinio, daugiau kaip trečdalis *Bundestag* priklauso *Beamte* grupei. Russell J. Dalton, *Politics in Germany*, 2nd edn (New York: HarperCollins, 1993), pp. 216–220.

69. Peter B. Clark and James Q. Wilson, „Incentive Systems: A Theory of Organizations," *Administrative Science Quarterly*, 6, 1962, pp. 129–166.

70. Hood and Peters, *op. cit.*

71. Charles H. Levine, „The Quiet Crisis of the Civil Service," *Governance*, 1, 1988, pp. 115–143.

72. National Personnel Authority, *Handbook on Japan's Civil Service Statistical Overview* (Tokyo: National Personnel Authority, 1990).

73. Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967), pp. 96–101.

74. Christopher Hood, „De-Sir Humphreying the Westminster Model of Bureaucracy," *Governance*, 3, 1990, pp. 205–214.

75. Ne tokius kiekybinius paskatų vertinimus žr. Direction Generale de l'Administration et de la Fonction Publique, *Les Administrateurs civils dans les services centraux de l'État face ą leur carriere et ą leur travail* (Paris: La Documentation Française, 1991).

76. Toks Prancūzijos valstybinės tarnybos apibūdinimas galbūt ne toks teisingas dešimtajame dešimtmetyje negu anksčiau. Žr. Jean-Luc Bodiguel and Luc Rouban, *Le fonctionnaire detrône?* (Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991).

77. Šis kilimo karjeros laiptais faktorius itin svarbus Italijoje, kur valstybinė tarnyba dažnai laikoma keliu į ekonominę gerovę pietinių šalies rajonų gyventojams. Žr. Sabino Cassesse, „The Higher Civil Service in Italy," in Ezra N. Suleiman, ed., *Bureaucrats and Public Policy* (New York: Holmes and Meier, 1984).

78. Beverly Alban Metcalfe, „What Motivates Managers: An Investigation by Gender and Sector of Employment," *Public Administration*, 67, 1989, pp. 95–108.

79. Jak Jabes and David Zussman, „Motivation, Rewards and Satisfaction in the Canadian Federal Public Service," *Canadian Public Administration*, 31, 1988, pp. 204–225.
80. Leslie L. Ross and Noralou P. Roos, *Managers of Modernization: Organizations and Elites in Turkey* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971).
81. Wen-Fang Tang, William Parish and Guansan Yang, „Bureaucracy in China," neskelbtas straipsnis, Department of Political Science, University of Pittsburgh, 1993.
82. Ben Ross Schneider, *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991); Frenando Uricoechea, *Estado y burocracia en Colombia* (Bogota: Universidad National de Colombia, 1986).
83. M. A. H. Wallis, *Bureaucracy: Its Role in Third World Development* (London: Macmillan, 1989).
84. Robert N. Kearney and Richard L. Harris, „Bureaucracy and Environment in Ceylon," *Journal of Commonwealth Political Studies*, 2, 1964, pp. 254–255.
85. *Ibid*, p. 255.
86. John W. Thomas and Merilee S. Grindle, „After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries," *World Development*, 18, 1990, pp. 1163–1181.
87. Žr. Patricia W. Ingraham, „Building Bridges or Burning Them?: The President, the Appointees and the Bureaucracy," *Public Administration Review*, 47, 1987, pp. 425–435.
88. M. S. Voslenski, *Nomenklatura: The Soviet Rulling Class* (Garden City, NY: Doubleday, 1984); Bruno Rizzi, *The Bureaucratization of the World* (New York: Free Press, 1985).
89. Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964), pp. 228-229.
90. Laimei ar nelaimei, pastaruoju metu supolitinus viešojo sektoriaus apmokėjimo klausimus, politinių ir administracinių pareigūnų atlyginimai tapo geriau žinomi visuomenei. Žr. Christopher Hood and B. Guy Peters, eds, *The Rewards of High Public Office* (London: Sage, 1993).
91. Tačiau ir šiuo atveju viešojo sektoriaus tarnautojas gali turėti ypatingų pareigų. Valdžios įstaigos sekretorius gali spausdinti daugybę politiškai ypač jautrių laiškų, ir tikimasi, kad jis bus pakankamai diskretiškas ir nepasakos kitiems, ką matė.
92. Peter M. Benda and Charles H. Levine, „Reagan and the Bureaucracy: The Bequest, the Promise, the Legacy," in Charles O. Jones, ed., *The Reagan Legacy* (Chatham, NJ: Chatham House, 1988).

93. Siv Gustaffson, *Lönebildning och lönestruktyr inom den statliga sektorn* (Stockholm: Almqvist and Wicksell, 1972); INSEE, „Rémunérations des Agents de l'État en 1987 et 1988," *INSEE Premiere*, 50, 1989, pp. 1–4.

94. Pasakojama, jog vienas Švedijos valstybės pareigūnas per susitikimą su privataus sektoriaus tarnautojais pareiškė, kad jų komentarai turėtų būti du kartus geresni nei jo, nes jų gaunama alga du kartus viršija jo darbo užmokestį. Žr. Barbara Czarniawska, „The Ugly Sister: On the Relationship of the Private and the Public in Sweden," *Scandinavian Journal of Management Studies*, 1985, p. 93.

95. *Review Body on Top Salaries, Report No.33*, Cmnd. 2015 (London: HMSO, 1992). Čia rašoma, kad nuo 1985 iki 1992 m. aukšto rango valstybės tarnautojų darbo užmokestis sumažėjo 3 procentais, o privataus sektoriaus aukščiausių vadovų pajamos padidėjo net 41 procentu.

96. Christopher Hood, „Rewards at the Top," in Hood and Peters, *Rewards, op. cit.*

97. Peter S. Heller and Alan A. Tait, *Government Employment and Pay: Some International Comparisons* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1983).

98. J. L. Fallick and R. F. Elliott, *Incomes Policies, Inflation and Relative Pay* (London: Allen and Unwin, 1981).

99. Renk Robough and Wendy Kooistra, „Rewards in the Public Sector: The Case of the Netherlands," pranešimas, perskaitytas Rewards of Higher Public Office, Erasmus University/Riksuniversiteit Leiden, 1993 m. vasarį vykusioje konferencijoje, skirtoje aukštesniųjų valstybės pareigūnų atlyginimų problemoms nagrinėti.

100. Desmond S. King and B. Guy Peters, „Rewards of Higher Public Office: The United States," in Hood and Peters, *Rewards, op. cit.*

101. Hans Ulrich Derlien, „The Structure and Dynamics of the Reward System for German Bureaucratic and Political Elites," in Hood and Peters, *Rewards, op. cit.*

102. Tai būdinga netgi tokioms šalims kaip Švedija, Norvegija ir Olandija, kur viešajame sektoriuje užmokestis yra mažai diferencijuotas ir kur visoje ekonomikoje vyrauja „solidari" atlyginimo politika. Per Laegreid, **„Lonspolitsike reformforsok i staten,"** *LOS Senteret Notar* No. 52 (Bergen: LOS Center, 1989); Lennart Lundquist, *Ämbetsman eller direktor* (Stockholm: Norstedts, 1993); Robough and Kooistra, „Rewards in the Public Sector," *op. cit.*, in Hood and Peters, *Rewards, op. cit.*

103 Luc Rouban; „Rewards of High Public Offices in France: Political Arguments and Institutional Changes," in Hood and Peters, *Rewards, op. cit.*; Marlene

Brans, „Public Office and Private Rewards: Rewards for High Public Office in Belgium," in Hood and Peters, *Rewards, op. cit.*

104. Apie Švediją žr. Maivor Sjölund, *Statens L.önepolitik 1966-1988* (Stockholm: Publica, 1988).

105. Žr. James L. Perry, „Merit Pay in the Public Sector: The Case for a Failure of Theory," *Review of Public Personnel Administration*, 7, 1986, pp. 186–199.

106. International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook*, Vol. 14 (Washington, DC: International Monetary Fund, 1990). Didelę išsivysčiusių šalių valstybinių išlaidų dalį sudaro tokios skirstomosios išlaidos kaip pensijos ir kitos socialinės pašalpos. Jos gerokai viršija valstybinei tarnybai skiriamas išlaidas.

107. *Ibid.* Iš dalies vyriausybė gali tapti paskutinės vilties darbdaviu, mažinančiu nedarbą mieste. Be to, atvira korupcija bei draugų ir šalininkų įdarbinimas smarkiai išpučia šiuos skaičius.

108. Hood and Peters, *Rewards, op. cit.*

109. Jean-Luc Bodiguel, „Nouveaux concours, nouveaux énarques," *La Revue Administrative*, 186, 1978, pp. 610–618.

110. Wolfgang Zapf, *Wandlungen der Deutschen Elite* (Munich: Piper, 1966), pp. 180-182. Derlieno ir Mayntz tyrimų duomenimis, tik 5 procentai aukštesnio rango valstybės tarnautojų yra darbininkiškos kilmės. Hans-Ulrich Derlien and Renate Mayntz, *Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987* (Bamberg: Universität Bamberg, Lehrstuhle für Verwaltungswissenschaft, 1988).

111. Aberbach, Putnam and Rockman, *Bureaucrats and Politicians, op. cit.* Žr. taip pat Bodiguel and Rouban, *Le fonctionnaire detrône*, pp. 104–110.

112. Atrodo, tai tiesa, net jeigu Amerikoje aukštasis mokslas yra mokamas, o daugelyje Europos šalių - nemokamas.

113. Aberbach, Putnam and Rockman, *Bureaucrats and Politicians*, pp. 48–49.

114. Gavin Drewry and Tony Butcher, *The Civil Service Today*, 2nd edn (Oxford: Blackwells, 1991); Nicholas Holgate, „Is Fifty-Nine Percent Enough?", *FDA News*, June, 1990, p.2.

115. V. Subramanian, *The Social Background of India's Administrators* (New Delhi: Ministry of Information and Broadcasting, 1971), p. 39.

116. Pierre Bourdieu, *La Noblesse de L'État, op. cit.*

117. Koh, *Japan's Administrative Elite, op. cit.* pp. 86–94.

118. Pan S. Kim „Who Serves the People: Educational Backgrounds of South Korean and Japanese Bureaucrats," unpublished paper, Old Dominion University, Department of Public Administration, 1990; George Vernardakia and Catherine

D. Papastathopoulos, „The Higher Civil Service in Greece," *International Review of Administrative Sciences,* 55, 1989, pp. 603–629.

119. W. Lloyd Warner, *The American Federal Executive* (New Haven: Yale University Press, 1963), p. 372.

120. Kritikai teigtų, kad toks valstybės dominavimas yra viena pagrindinių kliūčių, stabdančių šių šalių socialinę ekonominę raidą.

121. Atstovaujamumas gali būti itin svarbus šiame viešojo sektoriaus lygyje. Žr. M. Adler and S. Asquith, *Discretion and Power* (London: Heinemann, 1981).

122. Ši praktika mažiau taikoma. Žr. Barbara Liegl and Wolfgang C. Mueller, „Senior Officials in Austria", in Edward C. Page and Vincent Wright, eds, *Bureaucratic Elites in Western States* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

123. Ralph E. Crow, „Confessionalism, Public Administration and Efficiency in Lebanon," in Leonard Binder, ed., *Politics in Lebanon* (New York: John Wiley, 1966), pp. 71 ff.

124. Sharma and Reddy, *Reservation Policy in India.*

125. Franco Ferraresi, *Burocrazia e Politica in Italia* (Milan: Il Mulino, 1980), pp. 114-117.

126. Sabino Cassese, „Italy's Senior Civil Service", in Page and Wright, *op. cit.*

127. Žr. duomenis, pateiktus Richard Rose *et al., Public Employment in Western Nations* (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1985).

128. Monirah Rawaf, „The Changing Status of Women in Management in the Public Administration of Saudi Arabia," *Public Administration and Development,* 10, 1990, pp. 209–220.

129. Keliose Vokietijos žemėse aukštesnioje valstybinėje tarnyboje dirba daugiau negu 15 procentų moterų. Žr. *This Week in Germany,* September 10, 1993, 7.

130. „Higher-Echelon Positions Remain Largely a Male Domain in the German Bureaucracy, Though Some Improvement May Be Seen", *This Week in Germany,* September 10, 1993, 7.

131 Henry Parris, *Constitutional Bureaucracy* (London: Allen and Unwin, 1969), p. 315.

132. Gerth and Mills, *From Max Weber, op. cit.,* p. 240.

Ketvirtas skyrius

ADMINISTRACINĖS STRUKTŪROS PROBLEMOS

Organizacijų struktūra ir modelis tradiciškai buvo pagrindinė viešojo administravimo tyrinėjimo tema. Tokį domėjimąsi galėjo lemti tai, kad nėra jokių kiekybinių viešųjų organizacijų veiklos įvertinimo rodiklių – pavyzdžiui, gaunama nauda. Tad daugiau dėmesio buvo skiriama praktiniams ir teoriniams organizacinio modelio klausimams[1]. Maža to, viešųjų organizacijų atsakomybė išoriniams politiniams veikėjams bei institucijoms ir įprasta gėda, kuri asocijuojasi su žodžiu „biurokratija", taip pat skatino viešuosius administratorius modeliuoti tobulą organizaciją. Šiaip ar taip, viešoji administracija buvo beveik apsėsta kurti geriausias organizacines struktūras viešosioms programoms įgyvendinti[2].

Tendencija susitelkti prie struktūros labiausiai suklestėjo trečiuoju ir ketvirtuoju dešimtmečiais. Tada buvo iškeltos tariamai mokslinės administravimo teorijos (jas Simonas atmetė kaip „administravimo patarles"), kuriose buvo propaguojamos tokios sampratos kaip vieningas vadovavimas, kontrolės mastas ir *POSDCORB* vadyba[3]. Devintasis ir paskutinysis dešimtmečiai buvo kitas geriausių galimų administravimo struktūros formų paieškų apogėjus. Šiuo laikotarpiu įgyvendintos reformos turėjo nemažai procedūrinių ir elgsenos elementų, bet turėjo ir stiprų struktūrinį komponentą (žr. 9 skyrių). Be to, viešojo sektoriaus struktūra labai smarkiai priklauso tiek nuo istorijos bei ekonominių ir socialinių sąlygų, tiek ir nuo valdžiai keliamų tikslų sampratos. Valdymo reforma – įprastas dalykas, bet jokia valdymo sistemos reforma, netgi gerai grindžiama organizavimo teorija, matyt, negalės įveikti visų paveldėtų tradicijų, susijusių su valdymo sistemos mechanizmu[4]. Kol neperprantamas organizacinis ribotumas makrolygiu, visoks mėginimas pakeisti vidinio organizacijos veikimo pobūdį pasmerktas žlugti.

Šiame skyriuje siekiame dviejų tikslų. Pirma, stengsimės glaustai aprašyti penkias pagrindines administracines sistemas parodydami daugelio jų dimensijų įvairovę. Šie aprašymai pateiks skaitytojui pagrindinę informaciją, kaip struktūrinamos administracinės sistemos ir kaip derinami jų įvairūs komponentai siekiant sukurti daugiau ar mažiau darnią visumą. Antra, šiame skyriuje aptarsime kelis valdymo struktūros klausimus, kuriuos kelia organizavimo teorija, ir įvertinsime vyriausybių reakcijas, kylančias, joms organizuojant ir perorganizuojant savo administracines sistemas. Remiantis atsakymais į šiuos klausimus, bus galima iškelti keletą idėjų, koks ryšys sieja organizacines struktūras su viešojo sektoriaus funkcionavimu.

VOKIETIJA

Vokietija paveldėjo seną administravimo tobulinimo tradiciją, kurios pradžia – 1807–1811 m. Prūsijos reformos. Šios raidos rezultatas – labai profe-

sionali valstybinė tarnyba, kurios pagrindas – darbuotojų įdarbinimas pagal nuopelnų sistemą ir jai būdingas didelis atsidavimas tarnaujant valstybei. Gausūs politiniai pokyčiai, vykę Vokietijoje nuo Hohenzollerno imperijos dienų, kiek labiau nepakeitė valstybinės tarnybos pobūdžio. Daug kas iš senosios valstybinės tarnybos teisės tebegaliojo tiek Rytų, tiek ir Vakarų Vokietijoje, tad, net joms vėl susijungus, keliami juridiniai reikalavimai šiai tarnybai, o ir pats jų vykdymas abiejose šalies dalyse panašūs[5].

Šiuolaikinė administravimo struktūra tam tikrais atžvilgiais labai decentralizuota, nors kai kurie administravimo aspektai tebėra centralizuoti. Palyginti mažą visų Vokietijos valstybės tarnautojų procentą sudaro tiesiogiai centrinės valdžios (*Bund*) samdomi tarnautojai. Pagrindinės *Bund* vyriausybės ministerijos yra mažos planavimo organizacijos, plėtojančios politiką, kurią turėtų vykdyti žemių (*Land*) vyriausybės[6]. Šios bendrosios taisyklės pagrindinės išimtys yra kariuomenė, paštas ir palyginti negausios vis dar valstybinės pramonės šakos. Iš 5.1 milijono Vokietijos valstybės tarnautojų apytikriai tik 11 procentų yra centrinės valdžios samdomi tarnautojai (4.1 lentelė). Vis dėlto, nors vykdomosios struktūros decentralizuotos, viešojo administravimo procedūros ir standartai tebėra centralizuoti. Visi valstybės tarnautojai turi atitikti tuos pačius bendruosius tarnybos standartus, taip pat ir tuos konkrečius standartus, kurių reikalauja jų pareigos, ir visi jie turi laikytis tų pačių teisinių apribojimų. Panašiai centralizuotas jų kvalifikacijos kėlimas stojus į valstybės tarnybą, ir jam vadovauja centrinė vyriausybė. Kitaip negu daugelyje kitų valstybių, tie patys reikalavimai ir procedūros taikomi daugumai valstybinių pramonės šakų, pavyzdžiui, geležinkelio, tarnautojams.

Viešoji tarnyba Vokietijoje suskirstyta į kelias grupes, o priklausymas kiekvienai iš jų susijęs su specifiniais išsilavinimui keliamais reikalavimais. Pats aukščiausias lygis yra valstybės pareigūnai, arba *Beamten*, o jų įdarbinimo sąlygas apibrėžia valstybinės tarnybos įstatymas. Šio lygio tarnybai būtinas universitetinis išsilavinimas ir reikia išlaikyti egzaminą, kuriam vadovauja komisija, sudaryta iš pareigas einančių valstybės tarnautojų ir profesorių (iš tikrųjų Vokietijoje profesoriai *yra* valstybės tarnautojai). *Beamten* bendrais bruožais atitinka Jungtinių Valstijų *Senior Executive Service* arba senąją Britanijos valstybinės tarnybos Administratorių klasę. Jie daro svarbiausius biurokratinio pobūdžio sprendimus ir todėl gali daryti esminę įtaką politikos formavimui. Antroji tarnybos kategorija – *Angestellen Dienst* – nėra, tiksliai sakant, valstybės pareigūnai, bet šios kategorijos tarnautojai sudaro pagrindinę kanceliarijos ir kitų žemesnio lygio įstaigų darbuotojų dalį[7]. Pagaliau yra *Arbeiters* (darbininkai) – tai darbininkiška valstybinių pramonės šakų ir tradiciškai vyriausybei priskiriamų funkcijų, pavyzdžiui, šiukšlių išvežimo ir gatvių priežiūros, darbo jėga.

Dauguma valstybės tarnautojų, kurie tampa *Beamte*, turi universitetinį teisės laipsnį (*Justiemonopol*), nors tie, kurie siekia labiau specializuotos ir techninės karjeros, gali turėti ekonomikos arba mokslo ir inžinerijos laipsnius. Vis dėlto, kad teisė tebėra svarbi, parodo tai, jog Vokietijoje toliau vyrauja legalistinė administravimo samprata (*Rechtstaat* samprata – valdžią ir valdymą apibrėžia įstatymas – vyrauja vokiečių administracijoje). Viešasis administravimas paprastai traktuojamas kaip teisės normų taikymas konkrečiomis aplinkybėmis, o ne kaip politikos įgyvendinimas. Tai mechanistinė iš esmės politinių administravimo procesų samprata, bet ši samprata ilgam įsitvirtino nuo to laiko, kai Weberis šiuo aspektu rašė apie administravimą. Dėl šios priklausomybės nuo įstatymo taip pat iškilo problema vėl sujungiant šalį, nes teisinis mokymas komunistinėje Rytų Vokietijoje buvo visiškai kitoks negu Vakarų Vokietijoje ir iš Rytų paveldėta valstybinė tarnyba nebuvo pernelyg naudinga įgyvendinant daugiausia iš Vakarų Vokietijos perimtus įstatymus[8].

Priešingai negu įprasta daugumoje anglosaksiškų šalių, individas, kartą įgijęs valstybės pareigūno statusą, jo nepraranda. Tad statusas suteikiamas individui, o ne turimoms pareigoms, kurias individas eina kuriuo nors konkrečiu laikotarpiu. Ši sistema leidžia valstybės pareigūnui įsitraukti į politinę veiklą, nors jeigu jam pavyksta gauti renkamas pareigas, tada jis turi atsisakyti valstybės pareigūno vietos. Tačiau lygiai taip pat, kaip ir valstybės pareigūno statusas, svarbu tai, kad čia postui didesnę įtaką negu daugelyje kitų šalių gali daryti politikos lyderiai. Politikos lyderiai turi teisę atleisti bet kurį aukštesnį valstybės pareigūną (tie postai laikomi „politiniais" nepaisant teisinių jų atributų) ir paskirti kokį nors kvalifikuotą asmenį užimti atsiradusią laisvą vietą. Daug valstybinių pareigybių gali gauti kandidatai iš šalies, ypač tada, kai keičiasi valdančioji politinė partija. Vadinasi, nors tai ir yra karjerinė valstybės tarnyba, didelę įtaką jai daro politika ir paskyrimai į aukščiausius postus iš šalies[9].

Ypatingas ryšio tarp politikos ir administravimo atvejis Vokietijoje yra mėginimas radikalioje politinėje veikloje dalyvavusiems studentams užkirsti kelią tapti valstybės pareigūnais (*Berufsverbot*). Tai buvo itin svarbu studentijos aktyvumo laikotarpiu septintojo dešimtmečio pabaigoje – aštuntojo dešimtmečio pradžioje, bet šios praktikos toliau buvo laikomasi kaip priemonės garantuoti, kad vyriausybės įdarbinami žmonės būtų nusiteikę išlaikyti pokario Vokietijoje įsteigtas demokratines politines institucijas, – tokią politiką galbūt palaiko baimė dėl šių institucijų trapumo[10]. Nors ir buvo mesti teisiniai iššūkiai šiam principui, jis iš esmės išliko ir visai neseniai buvo pritaikytas Scientologijos bažnyčios nariams[11]. Jis pasirodė esąs nepaprastai naudingas atrenkant iš buvusios Rytų Vokietijos atėjusius valstybės tarnautojus ir sprendžiant, kurie iš jų galėtų toliau tarnauti valstybei, o kurie – ne.

Taigi administracinės Vakarų Vokietijos struktūros iš vidaus prieštaringos. Viena vertus, valstybės tarnautojo vaidmuo vertinamas labai legalistiškai ir draudžiami veiksmai apibrėžiami griežtai pagal įstatymus. Kita vertus, administratoriai smarkiai įsitraukę į politiką ir politika tam tikru mastu įtraukta į administravimą. Legalistinis, vėberiškasis administravimo apibrėžimas paprastai nėra taikomas sudėtingai politinei sistemai, administruojančiai labai įvairias, politiškai delikačias programas, tačiau pageidaujama tam tikru mastu palaikyti aukštą valstybės pareigūno statusą ir tariamai teisinius jo atributus. Ši samplaika nebūtinai nefunkcionali, mat legalizmas ir aukštas *Beamte* statusas gali būti panaudoti kaip priemonės daryti tokius politinius sprendimus, kurie aiškiai priimtinesni visuomenei.

JUNGTINĖ KARALYSTĖ

Mėginti nušviesti Britanijos administravimo sudėtingumą keliais puslapiais – sunkus uždavinys. Kitaip negu daugelio kitų aptariamų šalių, Britanijos valdymo sistema susiformavo per šimtmečius ir būta maža mėginimų (o dar mažiau sėkmingų) racionalizuoti ir reorganizuoti valdymo mechanizmą. Maža to, kitaip negu žemyno valstybėse, biurokratija ir administracija nesuvaidino didesnio vaidmens formuojantis britiškajai valdymo sampratai. Šie abu faktoriai lėmė tai, kad Britanijos valdymo sistema formavosi vis didėdama be palyginti platesnio planavimo ir, be abejo, neturėdama pagrindinės organizacinės formos, kuri padarytų sistemą suprantamesnę. Didžiausia išimtis – tai Thatcher ir Majoro vyriausybių patirtis ir jų suplanuotos reformos decentralizuoti daug vyriausybės funkcijų ir perduoti jas grupei pusiau autonomiškų vykdomųjų agentūrų[12].

Norint šiek tiek suprasti šią administravimo painiavą, pirmiausia būtina įvardyti pagrindines Britanijos vyriausybės organizacijas. Jos yra šešių pagrindinių tipų, ir visų jų santykis su Parlamento ir Ministrų kabineto politine valdžia yra skirtingas. *Vykdomosios institucijos (ministerijos)*, pavyzdžiui, Sveikatos ir socialinės apsaugos ministerija, glaudžiausiai susijusios su šia politine valdžia. Jų personalą paprastai sudaro valstybės tarnautojai (griežtąja šio žodžio prasme), joms vadovauja Ministrų kabineto politikai ir jų organizacinės formos iš dalies panašios. Paprastai valstybinės tarnybos piramidės viršūnėje būna nuolatinis sekretorius, kurio pareigos – palaikyti ryšį tarp negausių politinių lyderių ir etatinių pareigūnų. Vis dėlto, nors šios organizacijos svarbios ir artimos daugumai piliečių, jos įdarbina palyginti mažą ir vis mažėjančią visų Didžiosios Britanijos valstybės tarnautojų proporcinę dalį (dabar mažiau negu 6 proc.). Tačiau jų veikla sukuria įstatyminę bazę, kurios pagrindu veikia dauguma kitų organizacijų ir dirba valstybės tarnautojai.

Iždas ir Kabinetas, kaip šių organizacijų tinklo centras, taip pat padeda nustatyti bendrąją vyriausybės politiką.

Thatcher vyriausybė, įgyvendindama vadinamąją „tolesnių žingsnių" programą, daugybę vykdomųjų ministerijų administracinių ir įgyvendinimo funkcijų perdavė virtinei *vykdomųjų agentūrų*[13]. Kiekviena šių agentūrų susijusi su ministerija, bet taip pat turi didelę autonomiją organizuoti savo veiklą. Planuota, kad šios organizacijos veiks beveik kaip privačios korporacijos – sieks gauti maksimalias pajamas už jų teikiamas paslaugas, jeigu šias galima pardavinėti, pavyzdžiui, pasų tarnybos paslaugas, arba mėgins iki minimumo sumažinti išlaidas, jeigu turi tvirtai nustatytą biudžetą. Maža to, agentūrų vadovai formaliai nėra valstybės tarnautojai, bet su jais sudaroma sutartis, tad jiems atlyginama pagal tai, kiek gerai dirba agentūra, ir juos galima atleisti daug lengviau negu valstybės tarnautojus.

Trečioji organizacijos forma yra *vietos valdžia*. Jungtinė Karalystė yra unitarinė valstybė, tad vietos valdžios vienetų skaičių ir funkcijas kontroliuoja centrinė valdžia ir ji dengia daug vietos valdžios išlaidų. Nepaisant šios centralizacijos, vietos valdžios turi tam tikrą laisvę kurti savo organizacijų struktūrą ir tam tikru mastu nustatyti savo darbuotojams keliamus kvalifikacinius reikalavimus. Šiais atžvilgiais jos turi beveik tiek pat įgaliojimų kiek ir subnacionalinės vyriausybės federalinėje Vokietijoje, nors ir daug mažiau laisvės formuoti politiką.

Konservatorių vyriausybei panaikinus šešias metropolines vyriausybes ir Didžiąją Londono tarybą, painiava dar padidėjo: radosi daug specialios paskirties, pavyzdžiui, transporto, valdybų, prižiūrinčių metropolines zonas [14]. Taip pat reikia pažymėti, kad viena iš Jungtinės Karalystės dalių – Šiaurės Airija – turi savo civilinę tarnybą. Įgaliojimų perdavimas Škotijai ir mažesniu mastu — Velsui reiškia, kad šios vyriausybės taip pat turi vykdomąsias galias ir savus tarnautojus. Subnacionaliu lygiu Britanija atrodo labai sudėtinga net ir sustiprėjus centrinės vyriausybės dominavimui politikoje. Šioms vyriausybėms taip pat dirba daug darbuotojų(čia dirba apie 70 procentų visų valstybės tarnautojų) ir yra atsakingos tiek už daugelio centrinės vyriausybės programų įgyvendinimą, tiek ir už savo funkcijas[15].

Ketvirta didžioji valstybės darbuotojų grupė yra *sveikatos apsaugos darbuotojai*. Šių tarnautojų ryšiai su valdžia įvairūs – tai priklauso nuo to, kaip jie samdomi ir kokias atlieka funkcijas. Apskritai socialinės sveikatos apsaugos tarnybos darbuotojai neabejojamai yra valstybės darbuotojai, bet jie nėra valstybės tarnautojai. Vadinasi, daugybė privilegijų (ir suvaržymų), kuriomis naudojasi valstybės tarnautojai, jiems netaikomos. Ligoninių gydytojai (konsultantai) ir visi kiti ligoninių darbuotojai yra algą gaunantys valstybės darbuotojai, be to, jie yra Nacionalinės sveikatos apsaugos tarnybos, o ne

vyriausybės *per se* darbuotojai. Kita vertus, bendrosios praktikos gydytojai apmokami pagal pas juos registruojamų pacientų skaičių, taip pat ir pagal jų pacientams teikiamas konkrečias paslaugas, ir jie dirba pagal sutartį su Nacionaline sveikatos apsaugos tarnyba.

Pagaliau Britanijos vyriausybės struktūrai priklauso daug *neministerinių viešųjų įstaigų*. Šios įstaigos savo ruožtu skirstomos į dvi grupes. Vieną iš jų sudaro valstybinės pramonės šakos, tokios kaip Britanijos geležinkeliai, Britanijos plieno pramonė, Nacionalinė anglies valdyba ir kt. Šios pramonės šakos turi jas remiančią ministeriją, be to, nors jų darbuotojai neabejojamai yra valstybės darbuotojai, jiems nesuteikiamas valstybės tarnautojo statusas. Buvo mėginta šių pramonės šakų valdymą bent jau iš dalies atskirti nuo vyriausybės, kad jų veikloje atsirastų kuo daugiau rinkai būdingos drausmės. Valstybinės pramonės šakos yra nykstanti Britanijos vyriausybei priklausanti sritis, nes vyriausybė išparduoda tas pramonės šakas, kurioms galima būtų rasti pirkėją, pavyzdžiui, Britanijos telekomą, Britanijos oro linijas, Britanijos dujas. Valstybinių pramonės šakų kategorijai priskiriami taip pat ir 150 000 pramonės valstybės tarnautojų, turinčių visą valstybės tarnautojų statusą. Jie dirba pirmiausia vyriausybinėse Gynybos ministerijai priklausančiose įmonėse. Pasibaigus šaltajam karui ir patobulėjus rinkos principais grindžiamai valdymo sampratai, šios rūšies darbuotojų skaičius drastiškai mažinamas.

Kalbant apie valstybines pramonės šakas, galima pridurti, kad yra daug neministerinių įstaigų, kurios paprastai vadinamos – *quangos* (pusiau nevyriausybinės organizacijos). Jos faktiškai atstovauja daugybei skirtingų organizacijų, susijusių įvairiausiais ryšiais su vyriausybe[16]. Kai kurios iš jų yra tiesiog vyriausybinių ministerijų skyriai, kurie dėl kokių nors priežasčių buvo „atskirti" – pavyzdžiui, Darbo jėgos komisija ir jos įpėdinė Įdarbinimo tarnyba, o jų personalą gali toliau sudaryti valstybės tarnautojai[17]. Šios įstaigos panašios į nepriklausomas Jungtinių Valstijų vykdomąsias įstaigas tuo atžvilgiu, kad atlieka vykdomąsias funkcijas, bet nėra kabineto skyriai. Universitetai yra kita grupė neministerinių įstaigų, kurios, nors ir akivaizdžiai priklauso viešajam sektoriui, bet per atstumą laikosi nuo vyriausybės, o priežastis – akademinė laisvė. Tačiau devintajame – dešimtajame dešimtmetyje universitetai pasidarė labiau priklausomi nuo vyriausybės, nes siekiama labiau kontroliuoti jų išlaidas ir padidėjo jų teikiamų paslaugų mastas.

Pagaliau yra tikrosios *quangos*, privačios ar pusiau privačios organizacijos, bet jos eikvoja valstybės pinigus ir naudojasi vyriausybės suteikiama valdžia[18]. Tarp jų taip pat yra ministerijoms priklausančių konsultacinių įstaigų. Dėl šių valdžios paribyje esančių darinių labai sunku įgyvendinti

administracinę atskaitomybę ir kontrolę, ir Thatcher vadovavimo laikais buvo „*quango* pliekimo" laikotarpis[19]. Tačiau reikia pabrėžti, kad tokie Thatcher vyriausybės veiksmai kaip vietos valdžios reorganizavimas didelėse metropolinėse zonose iš tikrųjų padidino pusiau nepriklausomų Britanijos vyriausybės darinių skaičių, ir ši tendencija išliko valdant Johno Majoro ir leiboristų vyriausybei[20].

Šiose institucijose dirbančių valstybės darbuotojų tipų yra beveik tiek pat daug kaip ir pačių institucijų, o čia mus daugiausia domina valstybinė tarnyba, ypač aukščiausioji. Britanijos valstybinė tarnyba žengė pirmą reikšmingą žingsnį modernizacijos linkme paskelbus 1854 m. Northcote'o ir Trevelyano pranešimą, kuriame pabrėžiama nuopelnų pagrindu įdarbinamų labai kvalifikuotų valstybės tarnautojų vertė[21]. Šiame pranešime buvo pabrėžiama ne Jungtinėse Valstijose tradiciškai reikalaujamos konkretesnės praktinės kvalifikacijos, o abstrakčios, intelektualinio pobūdžio kvalifikacijos reikšmė. Šio pranešimo ir jo tęsinių rezultatas buvo tas, kad susiformavo tokia valstybinė tarnyba, kurioje beveik visiškai dominavo diplomus su pagyrimu gavę humanitarai (ypač klasikai). Nors ir būdami inteligentiški, jie nebuvo studijavę ekonomikos ir technikos dalykų, kuriuos jiems vis daugiau reikėjo tvarkyti. Šios administratorių klasės karjera buvo nepastovi, dažnai keitėsi jos atstovų pareigos ir netgi ministerijos, kuriose jie dirbo. Šie valstybės pareigūnai beveik iki pat savo karjeros pabaigos nesispecializuodavo dirbti jokioje konkrečioje ministerijoje. Administratorių klasės karjera buvo uždara; jeigu asmuo nebūdavo iš pat pradžių pasirenkamas tam tikros kategorijos administratoriumi, jo galimybės prasiskinti kelią viršun būdavo nepaprastai ribotos. Taip pat faktiškai nebuvo žinomas ir joks šalutinis įėjimo į šią klasę kelias iš privačiojo sektoriaus. Galiausiai ši sistema sukūrė tokią valstybinę tarnybą, kurią sudarė „talentingi mėgėjai".

Dėl šių ypatybių Britanijos valstybinė tarnyba buvo dažnai puolama. Išsamiausias iš tokių puolimų buvo 1968 m. paskelbtas Fultono pranešimas, kuriame rekomenduota panaikinti valstybinės tarnybos vidinį suskirstymą į klases[22]. Jas turėjo pakeisti su pramone nesusijusios valstybinės tarnybos laipsnių hierarchija nuo apačios iki viršaus, panaši į bendrąjį sąrašą Jungtinėse Valstijose, o kilimas šios hierarchijos viršūnėn turėjo priklausyti nuo to, kaip buvo atliekamos ankstesnės pareigos. Be to, Fultono pranešime buvo raginama panaikinti daugybės techninių ir profesinių tarnybų atskyrimą nuo visos valstybinės tarnybos – įveikti sistemą, kai net labai technokratiško pobūdžio ministerijose techniniam personalui visada būdavo „tapšnojama, bet niekada jis pats netapšnodavo". Fultono pranešime taip pat buvo siūloma padaryti valstybinę tarnybą mažiau uždarą profesiją ir atverti ją taip, kad beveik visos karjeros pakopos būtų prieinamos iš šalies – iš privataus sektoriaus

atėjusiems asmenims. Kai kurios iš šių nuostatų buvo pakartotos vėlesniuose pranešimuose apie valstybės tarnybą, pavyzdžiui, Megawo pranešime[23].

Kaip ir buvo galima tikėtis, jau dirbančių valstybės tarnautojų reakcija į Fultono pranešimą buvo anaiptol ne džiaugsminga. Buvo atrasta daug silpnų dokumento vietų. Po derybų buvo pritarta kai kuriems pranešime pateiktiems siūlymams. Buvo formaliai panaikintas suskirstymas į administratorių, vykdančiųjų pareigūnų ir klerkų klases – jį pakeitė administratorių grupė, o po to - aukščiausios valstybės tarnybos „atvira struktūra". Negana to, socialiniu ir apmokymo požiūriais administratorių grupės sudėtis išliko gana panaši į buvusią administratorių klasę. Be to, techninės ir profesinės grupės taip ir liko iš esmės atskirtos nuo visos valstybinės tarnybos, lygiai kaip į ją ir toliau negalima pateikti iš šalies – iš privataus sektoriaus ar net vietos valdžios. Trumpai sakant, padarius kosmetinius pakeitimus, „talentingų mėgėjų" sistema dėl darnaus sistemos gynėjų, besipriešinančių Fultono reformai, klyksmo iš esmės buvo išlaikyta. Net padidėjus ir tapus akivaizdesniems technologiniams reikalavimams, kurie keliami valdymo sričiai, tarnautojai toliau neproporcingai gausiai telkiami iš humanitarinių mokslų ir „minkštesnių" socialinių mokslų atstovų. Tam tikru mastu valstybinė tarnyba tapo atverta pašaliečiams, ypač vadybinės jos pareigos, bet kol kas visa karjera dažniausiai dar daroma valdžioje[24].

Kitas svarbus Britanijos valstybinės tarnybos bruožas buvo politinis jos neutralumas. Manyta, kad valstybės tarnautojas gali tarnauti bet kuriam politiniam šeimininkui - nesvarbu, konservatoriui, leiboristui ar dar kam nors. Šį principą taip pat pradėta kritikuoti. Viena kritikų grupė įrodinėjo, kad Britanijai reikia tokios valstybinės tarnybos, kuri būtų angažuota jos administruojamai programai, ir todėl į daugelį postų – ypač aukštesniųjų– asmenys turi būti skiriami politiniu pagrindu ir juos patikrinus[25]. Kai kurie komentatoriai mano, kad per paskutiniuosius penkiolika metų konservatorių vyriausybė kaip tik tai ir darė, kiek jai leido tai daryti esama sistema, kuri pati tapo labai politizuota, ypač skiriant pačius aukščiausius pareigūnus[26]. Be to, valstybinė tarnyba anaiptol nėra neangažuota. Jos atstovai dažnai būna angažuoti politiniams tikslams, ypač tikslui išlaikyti *status quo* jų pačių ministerijose. Valstybinė tarnyba gali būti neutrali partiniu požiūriu, bet ji anaiptol nėra neutrali politiniu požiūriu.

Thatcher ir Majoro vyriausybės šiek tiek pravėrė ir Britanijos valdančiojo personalo sistemą. Pirma, ponia Thatcher nepasitikėjo karjerinių valstybės tarnautojų patarimais, todėl pakvietė į vyriausybę dirbti daugiau asmeninių patarėjų. Antra ir kur kas svarbiau tai, kad dėl „tolesnių žingsnių" reformų į naujai sukurtų agentūrų vykdomąsias pareigas galėjo pretenduoti ir privataus, ir viešojo sektoriaus atstovai, todėl daugelį svarbiausių vadybinių pareigų

ėmė eiti asmenys, kurių darbo patirtis viešajame sektoriuje buvo nedidelė. Pagrindinės politikos patarėjų vietos liko karjeros valstybės tarnautojų rankose, nors Blairo vyriausybė net dar labiau gausino politinių patarėjų skaičių (ypač Ministro pirmininko). Taip pat teigiama, kad dabartinės vyriausybės kur kas daugiau negu ankstesnės klausinėja:„Ar jis/ji mūsiškis?" Šį klausimą galima sieti tiek su stiliumi, tiek ir su partine priklausomybe, bet vis dėlto tai svarbus klausimas apie politinę įtaką darant skyrimus.

Apskritai Britanijos administravimo sistema lėtai prisitaikė prie iš išorės kylančio spaudimo keistis. Jai tebėra būdinga daug (labai) talentingų mėgėjų grupės bruožų, ir ji smarkiai vidujai diferencijuota. Nors skeptiškai jos sugebėjimus vertinusios konservatorių vyriausybės pusantro dešimtmečio darė spaudimą, aukščiausi viešieji administratoriai tebėra politinės sistemos „mandarinai". Privataus sektoriaus taikomi metodai ir privatūs vadybininkai šiek tiek į ją pasikėsino, bet viešasis administravimas tebėra pagrindinis valdymo mechanizmo sraigtelis.

PRANCŪZIJA

Prancūzija turi seną centralizuotos ir stiprios valdžios tradiciją, siekiančią bent jau Liudviko XIV valdymo laikus. Iki šiol tebegyvuoja daugelis administracinių institucijų, kurias imperatorius Napoleonas sukūrė Prancūzijai valdyti, o visas valdymas iš esmės ir dabar tebėra kontroliuojamas iš Paryžiaus. Taip yra, nors Mitterrand'o ir Shiraco vyriausybės ir įgyvendino keletą decentralizuojančių refomų ir buvo sukurtas naujas aktyvus regionų bendravimas su Europos Bendrija. Prancūzijos vyriausybėje biurokratai nedominavo, bet ji buvo labai biurokratiška. Buvo teigiama, kad jeigu Prancūzija apskritai buvo valdoma keičiantis režimams ir esant vyriausybių nestabilumui Trečiosios ir Ketvirtosios respublikų laikotarpiu, valdyti galėjo tik centrinė biurokratija. Šis požiūris galbūt perdėtas, tačiau biurokratija toliau vaidina reikšmingą vaidmenį Prancūzijos vyriausybėje ir politikoje[27]. Nors ir būdama centralizuota, prancūzų biurokratija taip pat yra susiskirsčiusi iš vidaus. Vertikalus pasiskirstymas, egzistuojantis tarp administracijos klasių (dabartiniu metu nuo A iki G) apytikriai atitinka keliamus išsilavinimo reikalavimus pareigoms eiti. F ir G (anksčiau A ir B) kategorijos yra aukščiausios administracinės pareigos, kurioms gauti reikia bent jau universitetinio išsilavinimo. Žemesnės kateorijos pareigoms eiti reikalingas vidurinis išsilavinimas ar net kartais nereikia jokio ypatingo išsilavinimo. Panašiai kaip ir britų administratorių, vykdytojų ir tarnautojų klasių atveju, iš klasės į klasę pereinama retai. Taigi šitaip yra nepaisant visų Mitterrand'o vyriausybės mėginimų palengvinti žemesniųjų ešelonų kilimą į aukštesniąją valstybinę tarnybą[28]. Be to, kiekviena

iš šių klasių taip pat pasiskirsčiusi pagal pareigų pobūdį, tas pareigas einančio asmens specialybę, ir t. t. 1946 m. mėginta sukurti vientisą valstybinę tarnybą, tačiau šie mėginimai, turint omenyje ilgą tokio pasiskirstymo prancūzų viešojoje administracijoje tradiciją, pasirodė esą beviltiški.

Iš visų susiskirstymų galbūt svarbiausias yra *A* klasės susiskirstymas į *grands corps*, taip pat kai kurių valstybės tarnautojų, nepriklausančių jokiam *corps*, susiskirstymas. *Grands corps* yra Napoleono laikų administracijos liekana, ir jį perėmė kitų šalių administracinės sistemos, kurioms darė įtaka napoleoniškoji sistema, – tai Ispanijos, Italijos ir kai kurių Lotynų Amerikos šalių sistemos. *Corps* yra valstybinės tarnybos organizacijos, kurioms šiek tiek būdingi brolijų požymiai[29]. Kai asmuo tampa *corps* nariu, būna juo per visą savo karjerą. Yra du svarbiausi techniniai korpusai – tai *Mines* ir *Ponts et Chausees*, ir penki pagrindiniai administraciniai korpusai – tai *Inspection des Finances, Conseil d'Etat, Cour des Comptes*, diplomatinis korpusas, prefektų korpusas, taip pat keletas mažesnių korpusų. Šių *corps* pavadinimai atspindi jų atliekamas valdymo funkcijas, pavyzdžiui, finansų valdymas, bet asmuo išlieka savo korpuso nariu – nesvarbu, ar atlieka šią funkciją. Be to, asmuo išlieka *corps* nariu net ir dirbdamas privačiame sektoriuje, o kontaktus tarp viešojo ir privataus sektorių plėtoja (galbūt net žalingu mastu) daugybė valstybės tarnautojų, „nuleistų" į privatųjį sektorių[30]. Keletas *grands corps* beveik primena vyriausybes vyriausybėje, nes neformalūs jų narių kontaktai leidžia tvarkyti reikalus net formaliems kanalams esant uždarytiems.

Asmuo tampa *corps* nariu pasimokęs vienoje iš dviejų pagrindinių mokyklų, rengiančių žmones valstybinei tarnybai. Mokykla, ruošianti personalą techniniam *corps*, yra *École Polytechnique*, kurią įsteigė Napoleonas rengti inžinieriams, turėjusiems sumoderninti Prancūziją ir jos armiją. Kita mokykla, *École Nationale d'Administration* (*ENA*), rengia administracinio korpuso personalą. *ENA* buvo įkurta 1946 m. kaip būsimųjų viešųjų tarnautojų mokymo centras[31]. Jos mokymo programoje daugiausia dėmesio skiriama teisei, administravimui ir kiek mažiau – finansams. Pabrėžiama legalistinė Prancūzijos administravimo samprata, panaši į tą, kurios laikomasi Vokietijoje. Į *ENA* įstojama išlaikius vieną iš dviejų valstybinių egzaminų: vienas skiriamas studentams, baigiantiems universitetines studijas, o kitą laiko žmonės, jau dirbantys žemesniajame vyriausybės ešelone. Trečiąjį egzaminą, skirtą privačiajame sektoriuje dirbantiems asmenims, o ypač darbininkams, profsąjungų vadovams ir pan., įvedė socialistų vyriausybė, bet vėliau jo buvo atsisakyta. Egzamino metu pasirodydavo labai nedaug tinkamų kandidatų, o kada devintojo dešimtmečio antroje pusėje buvo sumažintas viešasis sektorius, labai sumažėjo ir naujų „ENAkratų" poreikis, kartu ir galimybės aukštesniajai valstybinei tarnybai tapti atstovaujamesnei.

Dar vienas Prancūzijos administracijos susiskirstymas, būdingas daugumai administracijų, bet galbūt gerokai ryškesnis Prancūzijoje, yra susiskirstymas į ministerijas ir įstaigas. Prancūzų administracija turi tradicinę biurokratinę struktūrą – ministerijos suskirstytos į skyrius ir poskyrius. Ši struktūra ir konkurencinis politikos formavimo pobūdis šioje sistemoje skatina administracinės sistemos padalinius nepaprastai saugoti savo biudžetus ir galimybę prieiti prie kabineto ir prezidentūros.

Grands corps nariai ir iš tikrųjų visi Prancūzijos valstybės tarnautojai gali būti įtraukti į politiką. *Grands corps* nariai ypač vertinami kaip politiniai tarpininkai dėl jų ryšių su galingais ir glaudžiai tarpusavyje susijusiais jų organizacijų nariais. Jie ypač matomi kaip atskirų ministrų *cabinets* nariai[32]. Šiuos *cabinets* sudaro vyriausybės ministro patarėjai. Buvo manoma, kad turėti savo *cabinet* tokio *corps* kaip *Inspection des Finances* narius lemtingai svarbu. Socialistų vyriausybė stengėsi įtraukti į *cabinets* aukštesniuosius civilinius administratorius ir „išvalyti" ankstesniuosius elitinius *corps*. Šis valymas ypač akivaizdus buvo asmeninėje ministro pirmininko Mauroy ir prezidento Mitterrand'o aplinkoje[33]. Golistų ir žiskarininkų koalicijai laimėjus 1986 m. rinkimus į Nacionalinį Susirinkimą, *corps* iš dalies buvo sugrąžinti ir toliau vyrauja Prancūzijos administracijoje, netgi Jospino vyriausybėje.

Taigi Prancūzijos valstybinės tarnybos darbas negrindžiamas tomis pačiomis nešališkumo prielaidomis, kaip kad yra Britanijoje. Daugelis aukštųjų valstybės tarnautojų atvirai rodo savo politinę orientaciją, netgi dalyvauja politikoje ir turi valstybines pareigas. Faktiškai daug vyriausybės ministrų yra valstybės tarnautojai arba jais buvo anksčiau. Žinoma, kada valstybės tarnautojas angažuojasi politiškai, jis gali tapti *persona non grata* būsimoms vyriausybėms. Tačiau tokiu atveju *grand corps* nariai visada turi kitų galimybių.

Didelė Prancūzijos valstybės samdomų darbuotojų procentinė dalis yra ne valstybės tarnautojai, o dirbantieji nacionalizuotose gamyklose arba pusiau valstybinėse organizacijose (žr. 4.1 lentelę). Nors nemaža permainų, bet Prancūzijoje privatizavimas dar nėra taip smarkiai pažengęs į priekį kaip daugelyje kitų Europos šalių, todėl čia dar yra daug valstybinės pramonės darbuotojų[34]. Valstybinių įmonių darbuotojai, aišku, yra viešieji darbuotojai, bet jie nebūtinai turi tas pačias valstybinės tarnybos privilegijas kaip kiti vyriausybės tarnautojai. Šiose organizacijose mėginama įdiegti kuo daugiau rinkos drausmės, todėl jų darbuotojai neturi etatinių pareigų (išskyrus susitarimo su profsąjungomis atvejus), o jų atlyginimų *grille* nekontroliuoja taip griežtai, kaip kontroliuojami valstybės tarnautojų atlyginimai. Kitos viešosios įstaigos, būtent *Postes, Telegraphes et Telephones* (*PTT*) yra vyriausybinės, o jų darbuotojai yra valstybės tarnautojai. Reikalaujama, kad visos šios viešosios korpo-

racijos būtų privatizuotos, tad Prancūzijos valstybė nebegali ekonomikos srityje išlikti tokia galinga veikėja, kokia ji buvo anksčiau.

Vietos valdžia Prancūzijoje tik iš dalies nepriklausoma nuo centrinės valdžios. Įdarbinimo lokalinėje ir regioninėje valdžioje kriterijai nustatyti visai šaliai. Be to, pagrindinė daugumos komunų vietinės valdžios funkcija – švietimas – valstybės reikalas, o vietinių mokyklų darbuotojai tiesiog yra Paryžiuje esančios Švietimo ministerijos tarnautojai. Panašiai daugelį vietose atliekamų viešųjų darbų kontroliuoja centro techniniai *grands corps*, tad vietos valdžios veiksmų laisvė investuoti į kapitalinius projektus suvaržyta.

Ją net dar labiau varžo prefektūrų sistema[35]. Prancūzija suskirstyta į devyniasdešimt penkis *départements*, vadinamus pagal kokį nors ypatingą geografinį bruožą. Šis suskirstymas taip pat yra Napoleono išradimas, turėjęs pašalinti tokias tradicines Prancūzijos provincijas kaip Burgundija ir Normandija, kurios, manyta, mažina lojalumą valstybei. *Préfet* pareigos, taip pat Napoleono išradimas, turėjo garantuoti, kad visi *départements* bus valdomi taip, kaip trokšta centrinė valdžia Paryžiuje. Kiekvienas *département* turėjo *préfet*, atsakingą Vidaus reikalų ministerijai už vyriausybės politikos įgyvendinimą jo srityje. Iki pradedant vykdyti septintojo ir aštuntojo dešimtmečių reformas, beveik visiems mažiems dalykams, kuriuos norėdavo daryti vietos valdžia – pavyzdžiui, pataisyti vietinės reikšmės gatvę, – reikėdavo *préfet*, o gal net Paryžiaus pareigūnų pritarimo. Toliau *préfet* galias susilpnino socialistai[36]. Kai kurios permainos buvo simbolinės, pavyzdžiui, *préfet* titulas pakeistas „Respublikos įgaliotinio" titulu. Kitos permainos buvo tikresnės – dabar dauguma departamento vykdomosios valdžios funkcijų sutelkta renkamosios departamento tarybos pirmininko rankose. „Įgaliotiniai" tebeturi kai kurių priežiūros galių, nors jų turėtos *tutelle* (instruktavimo) galios buvo panaikintos. Dabar, užuot savo sprendimu sustabdę, jų manymu, nelegalius vietos valdžios veiksmus, jie privalo kreiptis į administracinį tribunolą. Įgaliotiniai dar yra šiek tiek svarbūs, kai reikia garantuoti, kad *saupoudrage* („lengvatinių kreditų") lėšos toliau plauktų į jų departamentą ir vietos valdžiai[37].

Apskritai prancūzų administracija yra didžiulė ir šiek tiek prieštaringa institucija. Ji buvo pagrindinis ginklas centralizuojant valstybės valdymą, bet pati smarkiai susiskaidžiusi ir iš vidaus trapi. Administracinė sistema, kuri anksčiau buvo labai centralizuojanti, dabar yra labiau decentralizuota negu daugelis administracijų, kurios atrodė atviresnės vietos daromai įtakai. Prancūzų administracija labai legalistiškai apibrėžia savo darbą ir savo santykius su piliečiais, bet tuo pat metu ji labai angažuota politiškai. Ryšiai su *grands corps* padeda individams įgyti aukštą statusą, bet dalį ar net didžiąją dalį

savo karjeros jie gali praleisti privačiame sektoriuje. Ši sistema sugebėjo valdyti Prancūziją tada, kai politikai beveik nepajėgė to daryti, bet nėra visiškai aišku, ar ji visada gali tiek pat veiksmingai save valdyti.

ŠVEDIJA

Nors Švedija tapo pramonine šalimi daug vėliau negu kitos Europos šalys, įgudusi centrinė biurokratija čia susiformavo seniai. Ji pradėjo formuotis valdant Gustavui Adolfui. Jam stojus į Trisdešimties metų karą, prireikė išugdyti kompetentingą biurokratiją, nes mažytė Švedija turėjo būti valdoma ir kariauti didelį užsienio karą[38]. Aštuonioliktame ir devynioliktame šimtmečiais Švedijoje vienam gyventojui teko daugiau valstybės tarnautojų negu daugumoje kitų šalių, o suformuota valstybinė tarnyba buvo laikoma kompetentinga ir sąžininga.

Šiuolaikinės Švedijos valstybinė tarnyba labai išsiplėtė pradėjus įgyvendinti šių laikų gerovės valstybės programas. Viešoji biurokratija tebėra didelė, palyginti su kitų pramoninių demokratijų biurokratijomis, ir apskritai yra gana kompetentinga. Be to, ši biurokratija atskaitingesnė griežčiau negu bet kurios kitos šalies biurokratija, todėl galimybės reikštis biurokratiniams ekscesams mažesnės negu kitose šalyse. Kontrolės griežtumas neapsaugojo Švedijos valstybinės tarnybos nuo kaltinimų piktnaudžiavimu valdžia, bet garantavo palankesnį jos įvaizdį visuomenės akyse negu tas, kurį turi kitų šalių biurokratija.

Švedijos valdymo organizacija yra centralizacijos ir decentralizacijos bruožų derinys. Šis apibūdinimas tinka tiek valdymo struktūrai, tiek ir jo praktikai. Pirma, nors Švedijai būdingas techniniu požiūriu unitarinis valdymas, ji turi seną vietinės savivaldos laisvės tradiciją. Tiek žemiausia valdžios pakopa (komunos), tiek ir tarpinė jos pakopa (*lan*) turi daug galių formuoti politiką, tarp jų – kontroliuoti kai kurių rūšių mokesčius, ir naudojasi šiais įgaliojimais savarankiškai. Pavyzdžiui, *lan* vyriausybės labai aktyvios teikiant pagalbą ligoninėse ir, atrodo, konkuruoja dėl teikiamų patogumų ir paslaugų kokybės. *Lan* vyriausybes sudaro renkama įstatymų leidžiamoji valdžia ir centrinės vyriausybės iki gyvos galvos skiriamas gubernatorius – tai kitas centralizacijos ir decentralizacijos bruožų derinys.

Be skirtingų valdžios lygių, taip pat yra valstybinių pramonės šakų, o valstybė dalyvauja akcinių bendrovių veikloje[39]. Šiose komercinėse bendrovėse skiriamoji riba tarp viešojo ir privataus sektorių būna itin neaiški. Tačiau apskritai jokiu būdu nemanoma, kad akcinių bendrovių darbuotojai yra valstybės tarnautojai, o grynai valstybinių pramonės šakų, ypač tokių tradicinių kaip miškininkystė darbuotojai turi valstybės tarnautojų statusą. Kaip ir ki-

tose pramoninėse demokratinėse šalyse, daugybė valstybinių Švedijos įmonių buvo privatizuotos, o ir daugeliui kitų gresia privatizavimas. Spaudimas jas privatizuoti padidėjo atėjus į valdžią 1991 m. išrinktai buržuazinei vyriausybei.

Formalios valstybinių reikalų tvarkymo struktūros taip pat yra šiek tiek decentralizuotos, net pačioje centrinėje vyriausybėje. Švedijos centrinės ministerijos yra palyginti mažos organizacijos, daugiausia sprendžiančios planavimo ir politikos formavimo uždavinius. Pagrindinis uždavinys – įgyvendinti politiką – tenka organizacijoms (*styrelsen* arba *ambetsverk*), kurios daugeliu atžvilgių yra nepriklausomos nuo jų darbą kontroliuojančių ministerijų[40]. Atrodo, kad šių organizacijų atskyrimas susijęs su Švedijos vyriausybei būdingu polinkiu kuo aiškiau ir nedviprasmiškiau apibrėžti organizacijų atliekamus vaidmenis. Tačiau organizacijų ir ministerijų veikla koordinuojama pagal įstatymus ir per viską lemiantį biudžeto formavimo procesą[41]. Politiką įgyvendinančios organizacijos valdomos vienu iš trijų būdų. Kai kurioms iš jų vis dar būdingas tradicinis kolegialaus valdymo modelis, kai vadovauja aukščiausi pareigūnai – panašiai, kaip daug narių turintis teismas, o kasdienius reikalus tvarko generalinis direktorius. Kita grupė – tai organizacijos, kurioms tiesiogiai vadovauja karūnos (praktiškai vyriausybės) paskirtas generalinis direktorius. Didžiumai organizacijų – jų skaičius vis didėja – vadovauja nespecialistų tarybos, kurias sušaukia generalinis direktorius, bet čia dalyvauja su konkrečia politikos sritimi susijusių svarbių suinteresuotų grupių atstovai. Tačiau visais šiais atvejais organizacijos yra pagrindiniai valstybės tarnautojų darbdaviai ir jos atlieka kasdienį Švedijos valdymo administracinį darbą[42].

Personalo formavimo politika Švedijos viešojo administravimo srityje labiau decentralizuota negu daugumoje kitų politinių sistemų. Agentūroms suteikta veiksmų laisvė ieškoti personalo ir jį samdyti. Tačiau egzistuoja ir teisiniai viešojo įdarbinimo apribojimai, todėl, nors galima laisvai rinktis asmenis, pasirenkamas asmuo privalo atitikti būtinus reikalavimus, o pats rinkimosi laukas gali būti ribotas. Švedijoje, kurią nuo 1935 iki 1976 m., o po to vėl nuo 1982 iki 1991 m. ir nuo 1994 valdo socialdemokratai, pradėta netiesiogiai politizuoti valstybinę tarnybą. Valdymas buvo taip glaudžiai siejamas su ta viena partija, kad atsirado tendencija imti į valstybinę tarnybą jos šalininkus. 1991 m. išrinkta buržuazinė vyriausybė skundėsi paveldėta valstybine tarnyba ir stengėsi pertvarkyti valdymą skirdama į postus savo žmones.

Vidujai valstybinė tarnyba suskirstyta beveik taip pat kaip ir prancūzų, vokiečių bei britų administracijos. Negana to, nors Švedija dažnai vadinama socialistinės visuomenės prototipu (daugeliu atžvilgių toks apibūdinimas visai

neteisingas), čia šie skirtumai suinstitucinti kaip ir visose kitose šalyse. Skirtingo lygio valstybės tarnautojų darbas ne tik skirtingai apmokamas, bet jie priklauso ir skirtingoms profesinėms sąjungoms. Universitetinį išsilavinimą turintys asmenys priklauso *SACO-SR* – profsąjungai, atstovaujančiai diplomuotiems specialistams, o neturinčios universitetinio išsilavinimo „baltosios apykaklės" priklauso *TCO*[43]. Pagaliau atliekantys „mėlynųjų apykaklių" pareigas asmenys priklauso *LO*, svarbiausiai darbo federacijai. Be to, aukščiausi pareigūnai, *tjansteman*, turi panašų statusą kaip ir Vokietijos *Beamte*, tik ši padėtis nesusijusi su daugeliu tariamai teisinių atributų, kaip tai yra Vokietijoje.

Kitas akivaizdus vidinis prieštaravimas, būdingas Švedijos administracijai, yra tas, kad pabrėžiamas efektyvumas valdžios, kuri yra viena didžiausių pasaulyje (pagal santykį su gyventojų skaičiumi) ir kurią beveik per visą šių laikų istoriją kontroliavo nuosaiki socialistinė partija. Vyriausybė laikėsi aktyvios valdymo tobulinimo politikos ir sugebėjo labai efektyviai kontroliuoti vadybos darbuotojų ir klerkų (tačiau ne sveikatos ir švietimo darbuotojų) skaičių[44]. Be to, prieštaraujant Švedijos politiniame gyvenime pabrėžiamai lygybei, buvo įdiegta užmokesčio pagal nuopelnus sistema, kuria buvo siekiama toliau didinti Švedijos valdymo efektyvumą[45].

JUNGTINĖS VALSTIJOS

Galima manyti, kad Jungtinių Valstijų administracinė sistema kai kuriais atžvilgiais kildintina iš Jungtinės Karalystės sistemos, ir iš tiesų jos turi kai kurių svarbių bendrų bruožų. Tačiau Jungtinių Valstijų viešajame administravime taip pat atsispindi savita istorinė šitos šalies patirtis ir mėginimai sutikti nuolat metamus iššūkius administravimui. Daugelis europiečių stereotipiškai įsivaizduoja Jungtines Valstijas kaip šalį su mažu viešuoju sektoriumi, kuriame vyrauja nacionalinės gynybos reikalai ir kitos valdžią „apibrėžiančios funkcijos". Tačiau tikrovė tokia, kad Jungtinių Valstijų viešajame sektoriuje dirba beveik 20 milijonų žmonių, o didžioji jų dalis dirba švietimo ir socialinės politikos organizacijose (4.1 lentelė). Neamerikiečių polinkį manyti, kad Jungtinių Valstijų viešasis sektorius mažas, lemia tai, jog apytikriai penki iš šešių jų viešųjų tarnautojų dirba valstijų ir vietos valdžiai, o ne Vašingtone.

Be didelės Amerikos administravimo decentralizacijos, kitas svarbus sistemos bruožas yra palyginti smarkus jos politizavimas. Nacionaliniu lygiu yra maždaug 3000 politinių vykdomosios valdžios postų, kur kas daugiau negu kitose pramoninėse demokratinėse šalyse. Be to, tokių politinių skyrimų skaičius didėjo prezidentams ir kabineto sekretoriams mėginant garantuoti

ministerijų ir įstaigų veiklos kontrolę[46]. Nors toks smarkus politizavimas gali kelti grėsmę gerai vadybai, gera naujiena tai, kad dauguma dabar į tuos postus skiriamų žmonių gerai išmano savo politikos sritį. Jie priklauso šiuos reikalus nagrinėjančioms „politikos bendruomenėms" ir juos sprendžia nepriklausomai nuo to, ar yra valdžioje.

Be politinių skyrimų į aukščiausius viešųjų organizacijų postus yra daug karjeros valstybės tarnautojų, įdarbinamų atsižvelgiant į nuopelnus. Valstybinė tarnyba pirmiausia skirstoma į dideles grupes pagal atliekamą darbą, o toliau klasifikuojama į virtinę pakopų[47]. Vyrauja tendencija samdyti asmenis (ypač vadybininkus) atsižvelgiant į konkrečios politikos srities išmanymą, o ne plataus profilio specialistus. *Senior Executive Service* sukūrimas 1978 m. buvo mėginimas sustiprinti federalinės vyriausybės vadybinį personalą apskritai, bet pati sistema vis dar yra tokia, kad dauguma ekspertų per visą savo karjerą tarnauja toje pačioje ministerijoje[48]. Dėl praėjusį dešimtmetį vykdytų reformų sąvokos „nuopelnai" prasmė šioje meritokratinėje sistemoje tapo dviprasmiškesnė, bet vis dar jaučiama, kad turi būti parodyta objektyviai turima kvalifikacija [49].

JAV federalinei biurokratijai priklauso įvairaus tipo organizacijos[50]. Pirma, yra 14 vyriausybės ministerijų, kurių sekretoriai (kartu su keliais kitais pareigūnais) sudaro prezidento kabinetą. Taip pat yra daugiau negu 50 savarankiškų vykdomųjų agentūrų, kurios atskaitingos prezidentui, bet nepriklauso vyriausybei. Tokių agentūrų pavyzdžiai – Nacionalinė aeronautikos ir kosmoso agentūra (*NASA*) ir Smulkaus verslo agentūra *(SBA)*[51]. Taip pat yra ir nepriklausomų reguliavimo komisijų, kurių iš principo nekontroliuoja prezidentas ir Kongresas, bet jos šiek tiek kontroliuojamos per biudžetinį procesą. Taip pat yra vyriausybinių korporacijų, kurios yra arba savarankiškos, arba priklauso kitokio tipo struktūroms. Galiausiai yra keletas svarbių organizacijų, atskaitingų ne tiek vykdomosios, kiek įstatymų leidžiamosios valdžios šakai. Iš tokių organizacijų paminėtinos *General Accounting Office* ir *Congressional Budget Office.*

Amerikos biurokratijos atskaitomybės sistema nepaprastai sudėtinga, turint omenyje tai, kad tipiškas valstybės tarnautojas atsiskaito tiek vyriausybės ministerijų sekretoriams ar kokiam nors kitam vykdomosios valdžios pareigūnui, tiek ir Kongresui bei jo komitetams, kontroliuojantiems vykdomosios valdžios organizacijų veiklą[52]. Jungtinės Valstijos taip pat turi labiau išplėtotą administracinės teisės sistemą negu daugelis kitų angliškų-amerikietiškų sistemų. 1946 m. priimtas Administracinių procedūrų įstatymas numato administracinio normų kūrimo ir teismingumo gaires[53]. Be to, yra vidinė, vadybinė elgesio kontrolė, kurią vykdo kiekvienoje didelėje organizacijoje esantys generaliniai inspektoriai. Galiausiai priėmus Valdymo veiklos ir rezultatų įstatymą

(*Government Performance and Results Act*), plėtojama efektyvumu grindžiama vadybos sistema, atverianti dar vieną galimybę įtvirtinti atskaitomybę.

ADMINISTRACIJOS STRUKTŪRA

Galbūt svarbiausias administracinės struktūros klausimas – kokiu pagrindu organizuojamas visas administracinis aparatas. Kaip turi būti sustruktūrinta visa valstybinė tarnyba, kad galėtų įvykdyti jai iškeltus uždavinius? Gana seniai parašytoje studijoje apie viešąjį administravimą Lutheris Gulickas teigė, kad viešosios administracijos organizaciją galima grįsti keturiais alternatyviais principais: aptarnaujama geografine sritimi, veiklos pobūdžiu, asmenų ir reikalų, su kuriais susiduriama, tipais arba siekiamais tikslais[54]. Šių organizacijos formų pavyzdžių nesunku rasti. Aptarnaujama sritis dažnai naudojama kaip organizacinis principas subdepartamentiniu lygiu, pavyzdžiui, pasitelkiant regioninę įstaigą. Šį principą galima suinstitucinti ir ministerijų lygiu, kaip tai būdinga Pietų žinybai Italijoje[55], Škotijos ir Velso reikalų ministerijoms Jungtinėje Karalystėje[56] arba toms Kanados institucijoms, kurios iš esmės yra regioninės ministerijos[57].

Organizacija veiklos pobūdžio pagrindu taip pat paprastai būdinga subministerijų lygiu, kai egzistuoja apskaitos, teisinių paslaugų, inžinerijos ir t.t. skyriai arba biurai. Tačiau šis principas taikomas ir ministerijų lygiu, nes finansiniai sunkumai vis labiau verčia „centrines agentūras" imtis griežtesnės kontrolės ir vadybos[58]. Asmenų ir reikalų, su kuriais susiduriama, tipai – tai tokios organizacijos kaip Veteranų administracija Jungtinėse Valstijose, panašios organizacijos kitose šalyse, Maorių plėtros ministerija Naujojoje Zelandijoje, įvairios valdybos ir komisijos, padedančios (arba trukdančios) darbininkams užsieniečiams ir imigrantams daugumoje Europos šalių. Galiausiai siekiami tikslai yra dažniausiai taikomas organizacijos kūrimo pagrindas, ir tai liudija visuotinai paplitę gynybos, švietimo, sveikatos ir t.t. departamentai arba ministerijos.

Kiekvienas iš šių organizacijos modelių turi aktyvų ir pasyvų, kuriuos gana nuodugniai aptarė Gulickas ir kiti šią problemą vėliau nagrinėję autoriai[59]. Nėra reikalo čia plačiai aptarinėti šių teorinių veikalų. Veikiau imkimės nagrinėti, kaip galima panaudoti šias keturias organizacijos kategorijas analizuojant įvairių šalių administracinių sistemų skirtumus ir kokie yra šių skirtumų padariniai administracijai. Jokia vyriausybė nesiremS nė vienu iš jų kaip vieninteliu organizacijos pagrindu, tad kyla klausimas, kokiomis sąlygomis reikia kiekvieną iš jų rinktis ir kaip juos reikia integruoti siekiant didesnio efektyvumo. Mes daugiausia analizuosime tuos organizacijos būdus, kurie

negrindžiami tikslu, nes pastarasis būdas labiausiai paplitęs ir jam mažiausiai būdingi skirtumai, kuriuos būtų galima lyginti.

Organizavimas pagal aptarnaujamą teritoriją

Organizavimas pagal aptarnaujamą teritoriją lyginamosios kultūrinės analizės požiūriu pats įdomiausias. Šie administravimo skirtumai daugiausia susiję su platesniais organizaciniais visos politinės sistemos klausimais, ypač su klausimu, kokiu mastu centrinė valdžia centralizuoja šalį. Faktiškai du pagrindiniai sritinio administravimo variantai nulemti dviejų visai skirtingų šios problemos sprendimų. Vienas sprendimas: centrinė vyriausybė mėgina stipriai kontroliuoti ir prižiūrėti, kaip įgyvendinama jos politika visoje valstybėje. Viena iš veiksmingiausių priemonių garantuoti tokį vientisumą – tai steigti vietose prefektūras. Apskritai prefektai yra centrinės vyriausybės pareigūnai, atsakingi už tai, kad subnacionaliniu lygiu būtų įgyvendinamos valstybinės programos. Kiekviena ministerija gali turėti savo veikiančiąsias tarnybas, bet jų veiklą koordinuoja ir iš dalies kontroliuoja prefektas, atsakingas vidaus reikalų arba kokiai nors kitai ministerijai, turinčiai kontroliuoti administravimą. Prancūzijoje ir kitose šalyse, tęsiančiose napoleoniškas tradicijas, prefektas taip pat buvo atsakingas už vietos valdžią, ypač už jos finansinius reikalus. Nors anksčiau aptartos decentralizavimo programos sumažino šitą valdžią Prancūzijoje, prefektai toliau kontroliuoja vietos valdžią. Prefektūrų sistemos įvairiose šalyse veikia skirtingai, tačiau bendra tokių sistemų gija ir Prancūzijoje, ir Italijoje, ir Japonijoje yra ta, kad vienas pareigūnas turi koordinuoti tam tikrame regione vykdomą viešąją politiką ir būti už ją atsakingas[60].

Praktiškai prefektūrinės sistemos dažnai veikia visai kitaip, negu numato formalus centrinės kontrolės modelis. Prefektai ne tik atstovauja nacionalinei vyriausybei vietoje, bet ir patys atstovauja tai vietai – ir patiems sau – centre. Tai reiškia, kad prefektai dažnai tampa vietinių regionų „dalimi" ir gins jų interesus, kai bus tvirtinamos valstybinės programos. Kaip ir daugelis kitų autorių, Wormsas ir Thoenigas pažymėjo daugybę atvejų, kai prefektų ir panašių centrinės valdžios pareigūnų bei vietos politikų interesai supanašėja[61]. Kitos atliktos prefektų vaidinamo politinio vaidmens Prancūzijoje analizės rodo, kad čia vyrauja vietos, o ne centro interesai[62]. Prefektas praktiškai dažnai būna tarpininku tarp vietos rinkėjų keliamų reikalavimų atsižvelgti į jų specifinius poreikius ir greitai spręsti problemas ir centrinės valdžios keliamų reikalavimų siekti vienodumo. Prefektai taip pat turi galvoti ir apie savo karjerą, todėl jiems gali būti naudinga bendradarbiauti su vietos valdžia ir stengtis, kad ši sklandžiai ir sėkmingai įgyvendintų jai keliamus uždavinius[63].

Kitas įprastas atsakas į centro kontrolę – nepersistengti; tai įgyvendinama pasitelkiant įvairias administracinio decentralizavimo ir administracinio federalizmo schemas. Administravimo kontrolė arba perduodama vietiniam regionui, arba ji nebėra vykdoma iš vieno centro. Kraštutinės šios organizacinės formos atmainos turbūt būdingos Vokietijai ir Šveicarijai, mat čia valstybinės biurokratijos funkcijos iš esmės apribojamos programų kūrimu ministerijose bei vadovavimu valstybiniams geležinkeliams, paštui ir kelioms nacionalizuotoms įmonėms. Valstybės politika (federalinė ir subnacionalinė) daugiausia administruojama valstijas atitinkančiu lygiu (*Lander* – Vokietijoje, *Cantons* – Šveicarijoje)[64].

Nors federalinės ministerijos atsakingos už tinkamą programų administravimą, jos turi mažai priemonių vienodumui įtvirtinti, išskyrus teisę ir abiejų administracinių sistemų legalizmą[65]. Kadangi būdingi istoriniai, kultūriniai ir praktiniai sudedamųjų dalių skirtumai, daugelis administracinių sistemų nesiekia visko suvienodinti. Tai buvo ypač būdinga Šveicarijai, o dabar dar labiau – suvienytai Vokietijai. Tokia decentralizuota administracinė sistema kelia daug svarbių problemų dėl viešosios atskaitomybės už vykdomą politiką, taip pat dėl su tuo susijusios politikos ir administravimo viešosios kontrolės. Centralizuota sistema gali būti nelanksti ir net autokratiška, tačiau šiuo atveju aišku bent tai, kas atsakingas už politiką. Taigi, kaip ir vidinės viešųjų organizacijų vadybos atveju, konfliktas tarp centralizacijos bei su ja susijusios atsakomybės už sprendimus ir decentralizacijos bei su ja susijusio lankstumo būdingas visam organizavimui platesniu mastu.

Administravimo decentralizavimas Vokietijoje galbūt ypač didelis, bet faktiškai visos centrinės vyriausybės, administruodamos nacionalinę politiką, pasitelkia vietos valdžią. Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose daugumą federalinių socialinių programų – medicininės pagalbos, reformuota socialinės gerovės programa ir daug kitų – administruoja valstijos ir vietos valdžia. Dvi geografiškai didelės federalinės vyriausybės – Kanados ir Australijos centrinės vyriausybės – taip pat patiki savo provincijų arba valstijų vyriausybėms administruoti dideles socialinės ir ekonominės politikos sritis. Net esant labiau centralizuotam valdymui, vietinė valdžia administruoja centrinės vyriausybės programas. Pavyzdžiui, nominaliai unitarinėse Skandinavijos šalyse tokios pagrindinės funkcijos kaip sveikatos apsauga, švietimas ir net mokesčių rinkimas gali būti perduotos grafystėms arba komunoms[66].

Jungtinė Karalystė tapo ypač įdomiu iš esmės unitarinės sistemos decentralizavimo pavyzdžiu. 1999 m. perdavus įgaliojimus, ankstesnės Škotijos ir Velso įstaigos buvo panaikintos ir suteikta didesnė savivalda šiems regionams. Panašiai 2000 m. pvasarį Šiaurės Airijos vyriausybė perėmė iš Londono daug funkcijų, nors iš pradžių tik trumpam laikui. Vis dėlto centrinė vyriau-

sybė dar administruoja kai kurias šiuose regionuose įgyvendinamas programas, ir šiose šalies dalyse išlieka teisės administravimo (o kai kuriais atvejais ir pačios teisės) skirtumai[67]. Be to, vietos (regionų ir apygardų) valdžia administruoja centrinės vyriausybės vykdomą aprūpinimo būstu, kriminalinio teisingumo ir švietimo politiką[68]. Tarp vietinių ir centrinės vyriausybių gali kilti konfliktų dėl to, kaip turi būti įgyvendinama politika – pavyzdžiui, leiboristų kontroliuojama Lambetho taryba atsisakė kontroliuoti viešąsias išlaidas, skiriamas sveikatos apsaugai, o Liverpoolio taryba atsisakė įgyvendinti daugelį centrinės vyriausybės politikos nuostatų valdant Thatcher vyriausybei. Šių konkrečių konfliktų motyvai buvo politiniai, bet konfliktai galėjo lengvai kilti ir aiškinant įstatymus. Negana to, net esant centralizuotam valdymui, vietos vyriausybės paprastai sugeba įgyti tam tikrą autonomiją tvarkyti daug vykdomos politikos reikalų[69].

Administravimo decentralizavimas dabar yra plačiai paplitusi taktika sprendžiant etninių ir regioninių skirtumų keliamas problemas kitais atžvilgiais centralizuotose šalyse. Pavyzdžiui, Belgija ir Ispanija padarė žingsnių decentralizuodamos administravimą ir perkeldamos jį į etninius ir kalbinius regionus, turinčius ypatingų poreikių, o Belgijoje regionai beveik visiškai atskirti[70]. Ekonominio planavimo Prancūzijoje perkėlimas į gana naujus regionus ir Italijos valdžios regionalizavimas yra tiesioginis atsakas į keliamus reikalavimus suteikti didesnę autonomiją, be to, atspindi realius vyriausybės poreikius lanksčiau atsižvelgti į vietos sąlygas[71].

Kitokio pobūdžio administravimo decentralizavimo procesas kyla Europos Bendrijoje. Nors dvylikos šalių politikai dažnai skundžiasi „Briuselio biurokratija", pati EB valstybinė tarnyba yra maža – maždaug du tūkstančiai žmonių, be vertėjų ir klerkų personalo. Kaip ir centrinė Vokietijos vyriausybė, EB įgyvendina savo politiką remdamasi žemesniu valdžios lygmeniu – šiuo atveju nacionalinėmis valstybėmis[72]. Administracinės ir teisinės tradicijos čia daug labiau skiriasi negu tarp Vokietijos *Lander* (net įtraukus buvusios Rytų Vokietijos *Lander*), tad galima tikėtis daug didesnės įvairovės[73]. Be to, daugelis EB įstatymų priklauso nuo šalių narių, kurios paverčia juos savo nacionalinės teisės dalimi, tad skiriasi ir mastas, kuriuo valstybių įstatymų leidyba taikosi prie Europos politikos[74].

Su sprendimų priėmimo decentralizavimu susijęs kitas klausimas – administracinių vienetų arba pačių vietos valdžios organų dydis. Vyriausybėms būdinga nuolatinė tendencija reorganizuoti administravimą ir vietos valdžią (tai gali būti sinonimai) į vis didesnius vienetus. Kaip matyti iš 4.1 lentelės, Švedija, pavyzdžiui, reorganizavo daugiau negu 2 500 vietinių valdžios orgamų į 279. Panašūs pokyčiai įvyko kitose Skandinavijos šalyse, Jungtinėje Karalystėje ir Vokietijoje. Šios reformos paprastai buvo teisinamos tuo, kad

neva ekonomiškiau teikti didesnį kiekį viešųjų gėrybių ir paslaugų, o didesni vienetai pajėgūs teikti įvairesnes viešąsias paslaugas[75]. Be to, miestų zonoms itin reikia integruoti įvairias paslaugas (ypač susisiekimą), o tam savo ruožtu reikia didelių vietos valdžios tvarkomų teritorijų.

Tačiau turima maža sisteminių duomenų, kad ši numanoma nauda iš tiesų gaunama. Pirma, didėjant valdymo vienetų dydžiui, proporcingai visų išlaidų atžvilgiu didėja papildomos išlaidos; pasiekus tam tikrą tašką, iš dydžio gaunamą naudą praryja papildomos išlaidos[76]. Be to, kiekviena paslauga efektyviausiai gali būti teikiama tik esant tam tikram jos mastui. Atliekų surinkimas atrodo labai efektyvus, kai jis atliekamas labai plačiu mastu, bet galima teigti, kad teisėtvarka palaikoma efektyviau, kai tai daroma mažesniuose administraciniuose vienetuose. Kol nebus sukurtos labai sudėtingos sistemos su daugeliu vieną tikslą turinčių valdybų, jokia vienetinė valdyba negalės efektyviausiai teikti visų paslaugų[77]. Sudėtingas vieną tikslą turinčių valdybų spektras iš tikrųjų buvo plėtojamas kai kuriose šalyse reaguojant į reikalavimus siekti didesnio efektyvumo, skatinti privatizavimą ir į vietos valdžios organus slegiančius fiskalinius sunkumus. Pavyzdžiui, aštuntojo dešimtmečio pabaigoje ir devintajame dešimtmetyje Jungtinėse Valstijose kiekvienais metais atsirasdavo daugiau negu keturi šimtai specialų tikslą turinčių valdybų[78]. Metropolinių valdžios organų žlugimas Britanijoje sukūrė taip pat daug žinybų, teikiančių vienintelę paslaugą. Belgijoje, Prancūzijoje ir daugelyje kitų šalių toliau formuojamos tarpbendruomeninės asociacijos, turinčios patenkinti poreikį gauti tam tikrų paslaugų, kurių negali teikti pačios bendruomenės.

4.1 lentelė. Vietinių valdžių skaičiaus mažėjimas

Šalis (pamatinis vienetas)	*Vienetų skaičius 1951*	*Vienetų skaičius 1982*	*Vieneto gyventojų skaičius 1982*
Prancūzija (komuna)	37,983	36,391	1,500
Jungtinės valstijos (visos bendrojo pobūdžio)	41,029	38,732	6,700
Vokietija (municipalitetas)	24,500	8,510	7,200
Norvegija (municipalitetai)	746	454	9,000
Belgija (komuna)	2,670	596	16,700
Nyderlandai (municipalitetai)	1,014	820	17,000
Švedija (komuna)	2,500	279	29,800
Jungtinė Karalystė (apygardos)	c.1,500	484	115,100

Šaltiniai: Richard Rose, *Understanding Big Government* (London: Sage, 1984); US Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States* (Washington, DC: Government Printing Office, annual).

Palikime nuošaly ūkio reikalus. Didėjant administraciniam vienetui, gali mažėti pasitenkinimas gaunamomis paslaugomis. Galbūt taip yra todėl, kad valdžios kaina suvokiama siejant ją su realiai teikiamomis paslaugomis. Antra vertus, kaip nurodo Fesleris, didėjant valdžios mastui, ji suvokiama kaip tolimesnė ir, vadinasi, svetimesnė gyventojams[79]. Šis susvetimėjimas yra viena iš priežasčių, lemiančių iš dalies priešingą tendenciją – didinti savo rajono valdžią ir organizaciją dideliuose miestuose. Šios savo rajono organizacijos gali būti daugybę funkcijų atliekantys dariniai, veikiantys miesto valdymo kontekste, arba jie gali būti specialų tikslą turinčios organizacijos, sukurtos „bendrai" teikti paslaugą – pavyzdžiui, „rajono apsaugos" programos, skirtos užkirsti kelią nusikaltimams. Visais atvejais jos padeda kurti stipresnį piliečių dalyvavimo ir reikšmingumo jausmą. Taigi galima pateikti argumentų, kad verta išsaugoti mažus ir „neefektyvius" administracinius vienetus net esant poreikiui siekti didesnio efektyvumo bei teikti daugiau paslaugų.

Organizavimas pagal veiklos pobūdį

Užuot organizavus valdymą organizacijai keliamo tikslo pagrindu, jį galima organizuoti remiantis tuo, ką veikia organizacijos nariai, ir jų profesinių įgūdžių bendrumu. Kraštutiniu atveju šis principas galėtų reikšti, pavyzdžiui, kad visa vyriausybės atliekama apskaitos arba pirkimo veikla būtų sutelkta vienoje įstaigoje arba kad visi inžinieriai arba teisininkai būtų sutelkti inžinerijos arba teisės biuruose, o jų paslaugos prireikus būtų teikiamos kitoms įstaigoms.

Vykdomosios ir personalo įstaigos. Anksčiau pateikti pavyzdžiai gali atrodyti netikę – ko gero, jie tokie ir yra,— bet šitaip organizuoti valdymą apskritai įmanoma. Jį galima pateisinti tuo, kad jis leidžia sutelkti kvalifikuotus asmenis, įdiegti palyginti vienodą profesinę praktiką visame viešajame sektoriuje, supaprastinti kitų organizacijų veiklą. Literatūroje apie viešąjį administravimą labiausiai įprasta institucijas pagal jų veiklos pobūdį skirstyti į „vykdomąsias" ir „personalo" įstaigas. Vykdomosios įstaigos tiesiogiai teikia paslaugas visuomenei, o personalo įstaigos koordinuoja vykdomųjų įstaigų darbą ir teikia pagrindines paslaugas, kurių reikia visam valdymui.

Iš pradžių personalo sąvoka buvo taikoma tik asmeniniams vykdomosios valdžios patarėjams – tokiems kaip Richelieu, Mazariniai ir Oxenstiersai, kurie tiesiogiai patarinėja. Tačiau plečiantis politinei vykdomajai valdžiai keliamų uždavinių laukui, personalo apibrėžimas prasiplėtė. Vykdomoji valdžia įsitikino, jog jos personalas išsiplečia tiek, kad būna nebeįmanoma jo tiesiogiai kontroliuoti, todėl susiformavo diferencijuotos organizacijos, atliekančios personalo funkcijas. Pavyzdžiui, Jungtinių Valstijų Prezidento vykdomojoje

valdyboje dabar dirba 1 700 žmonių, ir ji galbūt yra didžiausia personalo organizacija pasaulyje. Tačiau šios Valdybos plėtrą atspindėjo daugelio šalių panašių įstaigų plėtra. Pavyzdžiui, Britanijos Ministro pirmininko įstaiga išsiplėtė nuo kelių tuzinų darbuotojų iki daugiau negu 300 žmonių, o Vokietijos *Bundeskanzlersamt* (Kanclerio įstaigoje) dabar dirba daugiau negu 500 žmonių[80].

Terminą „personalo funkcijos" vartojome gana laisvai. O iš tikrųjų – kokias funkcijas turi atlikti personalo narys arba įstaiga? Vykdomųjų arba veikiančių įstaigų personalui kiltų pagunda teigti, kad jų svarbiausia funkcija yra neleisti tiems, kurie realiai teikia viešas paslaugas, prieiti prie vykdomosios valdžios. Vargu ar tai yra tikroji personalo funkcija, bet šitaip atkreipiamas dėmesys į potencialų konfliktą tarp personalo ir vykdomosios įstaigos. Personalo įstaigų oficialiai skelbiamas tikslas yra daryti tai, ką daryti vykdomosios įstaigos neturi nei laiko, nei įgaliojimų, nei kompetencijos. Galbūt svarbiausias iš šių uždavinių – koordinuoti vykdomųjų įstaigų įgyvendinamas programas. Vykdomosios įstaigos, turinčios ribotą veiklos lauką ir, vadinasi, siaurą požiūrį į valdymo uždavinius, iš tikrųjų negali mėginti koordinuoti savo pačių programų. Jų paskatos – jeigu darome prielaidą, kad įstaigos plėtra yra pirmutinis biurokratijos tikslas, – mėginti išplėsti savo paslaugas ir užimti kitų įstaigų jau turimas politikos sritis bei teikti jei ne dubliuojančias, tai bent jau konkuruojančias paslaugas. Taigi aukščiausias vykdomosios valdžios pareigūnas ir jo personalas (suprantamas plačiai – kaip asmeninis personalas arba personalo įstaigos) turi įsikišti, kad būtų užkirstas kelias nereikalingam dubliavimui. Tarp valdymo įstaigų atsirandantis dubliavimas nebūtinai būna vien biurokratinės plėtros rezultatas, jis gali reikšti tikrą norą gerai atlikti darbą ir pasimetimą dėl to, kad nesiseka veiksmingai koordinuoti veiklos su kitomis organizacijomis.

Vyriausybės „centrinės įstaigos" pirmiausia atsakingos už tai, kad būtų kontroliuojamas dubliavimas ir koordinuojamas valdymas[81] . Šioms institucijoms priklauso tokios centrinės finansų ir biudžeto organizacijos kaip Valdymo ir biudžeto įstaiga Jungtinėse Valstijose arba Finansų ministerija Jungtinėje Karalystėje. Joms taip pat priklauso tokios centrinės personalo organizacijos kaip Personalo vadybos valdyba Jungtinėse Valstijose arba Valstybinės tarnybos komisija Kanadoje. Planavimas taip pat yra svarbus koordinavimo ir biudžeto formavimo aspektas. Vykdomosios įstaigos paprastai taip smarkiai įsitraukia į rutinišką darbą, kad dažnai pritrūksta laiko tokiems neesminiams dalykams kaip būsimos veiklos planavimas, o visoks viską apimantis planavimas gali suponuoti platesnį negu pavienės įstaigos požiūrį. Planuojančios įstaigos tiesiogiai susijusios su vykdomąja valdžia ir plačiau mato ateitį. Šių įstaigų atliekamas planavimas gali būti naudingas tiek ren-

giant vyriausybines programas, tiek ir ekonomikos plėtrai bei visuomenei, reikalaujančiai viešojo sektoriaus kišimosi.

Analizuojant personalo įstaigų darbą, išryškėja kai kurie skirtumai. Peteris Selfas įdomiai nagrinėja personalo funkcijas Jungtinėse Valstijose ir Didžiojoje Britanijoje. Jis pažymi, kad Britanijoje personalo funkcijos nebuvo suinstitucintos taip, kaip jos buvo suinstitucintos Jungtinėse Valstijose. Pasak jo, tai iš dalies susiję su valdymo formų skirtumais. Konkrečiai, britų Kabinete valdymas organizuotas taip, kad koordinavimo problemos daugiausia horizontalaus, o ne vertikalaus pobūdžio, nes (tariamai) lygios ministerijos konkuruoja dėl fondų ir programų[82]. Kadangi visi šių ministerijų vadovai yra Kabineto nariai, koordinavimo problema tampa kolektyvinio sprendimo priėmimo klausimu, ji nėra sprendžiama analizuojant ir koordinuojant ministerijų veiklą vykdomosios valdžios potvarkiu. Negana to, Britanijoje koordinavimo funkcijos neatlieka kokia nors viena prezidentinė įstaiga, kaip kad Valdymo ir biudžeto įstaiga, čia daugiausia veikia viena iš ministerijų – Finansų ministerija, kurios vadovas yra Kabineto narys[83]. Buvo atliktas eksperimentas mėginant koordinuoti personalo veiklą per valstybinės tarnybos ministeriją, tačiau po trylikos metų ši funkcija buvo grąžinta Finansų ministerijai. Kaip nurodė Selfas ir kiti autoriai, tokia koordinavimo sistema negalėtų veikti kitur, ji veikia tik esant tokiai homogeniškai ir integruotai administravimo sistemai kaip britaniškoji[84]. Toliau Selfas pažymi, kad, išskyrus Finansų ministerijos kontrolę, vyriausybė faktiškai neturi jokių formalių koordinavimo priemonių. Per kelis praėjusius dešimtmečius įvyko svarbių permainų. Padidėjo ministro pirmininko įstaiga ir apskritai Nr.10 personalas, bet vis dėlto palyginti su dauguma kitų vyriausybių Britanijos vyriausybės centrinis koordinavimo aparatas yra subtilus ir kartais beveik nematomas[85].

Mėginant įgyvendinti koordinaciją, buvo kuriamos labai didelės ministerijos, visos potencialiai dubliuojančios arba konkuruojančios tarnybos gali būti priskiriamos tai pačiai ministerijai ir hierarchiškai koordinuojamos vieno ministro[86]. Panašiai būta mėginimų iškelti virš egzistuojančios Kabineto struktūros „viešpačius" (arba superministerijas), turinčius garantuoti veiksmingą politikos kontrolę. Tikrovėje atrodytų, kad, didinant ministerijas, būtų vis labiau pažeidžiama sena išmintis dėl administracinės „kontrolės apimties", todėl praktiškai iš tikrųjų koordinacija būna mažesnė arba bent jau turėtų padidėti ministerijos personalo darbo mastas[87].

Nors didesnės ministerijos gali sukurti vadybos problemų, dvidešimt pirmojo šimtmečio pradžioje jos madingos[88]. Šis modelis ypač akivaizdus socialinių reikalų ministerijose, kurios buvo integruotos su sveikatos ir/arba darbo ministerijomis siekiant suteikti daugiau paslaugų klientams. Šių didelių

ministerijų vadybą padaro lengvesnę informacinės technologijos, leidžiančios aukštesniesiems pareigūnams kontroliuoti veiklą ir bendrauti su valdiniais kur kas lengviau negu praeityje.

Be to, mažiau ministerijų paprastai reiškia ir tai, kad yra mažiau ministrų, tad kabinetui tampa lengviau priimti sprendimus, o ministrui pirmininkui – vadovauti. Ministerijų skaičiaus sumažinimą tam tikru mastu kompensuoja žemesniųjų ministrų, arba ministro pirmininko pavaduotojų, skaičiaus didinimas. Jie skiriami atvirai siekiant geriau koordinuoti įgyvendinamas programas. Žemesnieji ministrai dažnai tampa atsakingi už grupes, kurias turi aptarnauti ir į kurias turi atsižvelgti įvairios ministerijos. Tokios grupės gali būti, pavyzdžiui, moterys, šeimos ir imigrantai. Šie poslinkiai atspindi tai, kad vyriausybėms dabar pasidarė aiškiau, jog vienas sunkiausių jų uždavinių yra horizontaliai koordinuoti įvairialypę savo veiklą[89].

Kelis kartus užsiminėme apie egzistuojantį konfliktą tarp vykdomųjų ir personalo įstaigų. Esant šiai organizavimo sistemai, konfliktai beveik neišvengiami. Vykdomosios įstaigos linkusios vertinti kitą šalį kaip dramblio kaulo bokšte užsidariusius planuotojus, kurie smarkiai nutolę nuo kasdienių programoms kylančių administravimo problemų, bet vis dėlto sugeba pateikti save kaip ekspertus, turinčius daugiau galimybių daryti įtaką sprendimams negu vykdomosios įstaigos. Personalo įstaigos taip pat vertinamos kaip grėsmingos kliūtys, trukdančios plėsti organizaciją[90]. Kitas konflikto aspektas tas, kad personalo įstaigos labai dažnai įtariai žvelgia į motyvus, kuriais remdamosi vykdomosios įstaigos priešinasi mėginimams koordinuoti ir „racionalizuoti" viešąsias paslaugas, jos gali piktintis vykdomųjų įstaigų sugebėjimu mobilizuoti politinę paramą jų programoms remti platesniu negu biurokratija mastu. Personalas gali pradėti vertinti vykdomąsias įstaigas kaip lėšų švaistytojas, iždo plėšikes ir konkrečių suinteresuotų grupių, kurioms jos tarnauja, įkaites. Tad vienas iš esminių trūkumų, būdingų organizavimui pagal veiklos pobūdį, ypač vykdomųjų ir personalo įstaigų požiūriu, yra tas, kad čia glūdi polinkis į vidinį organizacinį konfliktą ir tendencija priešintis pastangoms koordinuoti bei racionalizuoti paslaugas. Šios įtampos tarp vykdymo ir personalo yra senos kaip pati valdžia, bet jas sustiprino didėjantis vadybos ir efektyvumo akcentavimas.

Potencialus konfliktas tarp vykdomųjų ir personalo įstaigų gali kilti ne tik visos vyriausybės, bet ir atskirų ministerijų lygiu. Kaip valstybės vykdomajai valdžiai reikia personalo paslaugų, leidžiančių daryti tai, ko negali padaryti veikiančios įstaigos, taip tokių pat paslaugų reikia veikiančių įstaigų vykdomajai valdžiai. Ministerijų lygiu šios personalo paslaugos taip pat susijusios su įgyvendinamų programų ir veiklos koordinavimu. Jeigu, kaip pažymėjome

anksčiau, ministerijų departamentai didėja, tai koordinacijos ir kontrolės poreikis departamente gali tapti toks pat stiprus kaip ir tarp departamentų.

Vienas iš labiau įsidėmėtinų personalo teikiamų paslaugų pačioje ministerijoje pavyzdžių yra Prancūzijos ir Belgijos ministerijų *cabinet*. Kiekvienas Prancūzijos vyriausybės ministras turi galimybę paskirti *cabinet*, kurį sudarytų tuzinas ar daugiau narių, teikiančių tokias įvairias paslaugas kaip patarimai politikos klausimais, ryšiai su spauda, potencialiai pavojingų valstybės tarnautojų kontrolė, bendravimas ir planavimas. Nors oficialiai paskyrimai į šiuos *cabinets* priklauso nuo ministro valios, praktiškai jie būna susiję su plačiais politiniais motyvais, taip pat rūpinamasi personalo darbo kokybe ir politiniu patikimumu[91]. Ypač svarbus realaus vadovavimo politikai požiūriu yra *conseilleur technique* darbas, nes šis politiniu pagrindu skiriamas pareigūnas yra jungiamoji grandis tarp formalios biurokratinės ministerijos organizacijos ir politiškai paskirto *cabinet*. Įdomu, kad 1981 m. atėjusi į valdžią socialistų vyriausybė pakeitė daug mažiau *cabinets* narių arba jų vadovų, negu buvo galima tikėtis[92]. Jai taip pat reikėjo vadybos ir politikos koordinavimo ekspertų. Turint omenyje plačius reformatoriškus šios vyriausybės užmojus ir golizmo palikimą, jai galbūt labiau negu daugumai vyriausybių reikėjo naujų patarėjų. Beveik tas pat įvyko, kai į valdžią grįžo dešinieji, nors socialistinė Jospino vyriausybė, atrodo, uoliau valė namą[93].

Dar labiau ministerijų *cabinets* paplitę Belgijoje – čia jie buvo pavadinti „kontradministracijomis“[94]. Dėl Belgijos visuomenės susiskaidymo įvairiais aspektais pageidautina remtis *cabinets*, kurių personalą sudaro pasitikėjimą pelnę žmonės, o šie, priešingai negu valstybės tarnautojai, gali būti labai politiškai angažuoti ir, vadinasi, gali būti politiškai nelojalūs ministrui. Tad čia išryškėja tam tikras kontrastas tarp britų ir amerikiečių praktikos. Ministerijų *cabinets* poreikį daugiausia galima paaiškinti tuo, kad prancūzų ir belgų ministrai palyginti negali arba nenori kliautis savo valstybės tarnautojais. Savo ruožtu tokia padėtis verčia pasitelkti politiškai paskirtus pareigūnus, turinčius įgyvendinti ministro vykdomą kontrolę iki pat organizacijos apačios, kuri kitaip būtų negalima, ir šitaip griežčiau prižiūrima, kaip organizacijoje vykdomi ministerijos nurodymai. Jungtinėse Valstijose egzistuojantis „personalo“ organizavimo tipas reiškia tai, kad tarp kabineto pareigūno ir aukšto rango karjeros valstybės tarnautojų dar yra keli lygiai politiškai paskirtų pareigūnų, nors tokie pareigūnai realiai gali turėti pareigas „vykdomosiose“ įstaigose, kad būtų garantuota tariamai savarankiškų valstybės tarnautojų politinė kontrolė. Galimybės politiškai kontroliuoti padidėjo tada, kai tapo įmanoma politiniu pagrindu skirti pareigūnus į aukštesniąją vykdomąją tarnybą. Reagano administracija visiškai pasinaudojo savo galimybėmis skirti į karjeros valstybės tarnautojų vietas jai ištikimus žmones[95], o vėlesni pre-

zidentai taip pat naudojosi savo asmenine valdžia mėgindami kontroliuoti valdymą[96].

Britanija ir tokios Sandraugos sistemos kaip Kanada išsiskiria tuo, kad ministrai aiškiai pasiruošę priimti valstybinės karjeros tarnautojų patarimus ir noriai leidžia šiems tarnautojams kontroliuoti daugumą kasdienių ministerijos reikalų[97]. Tačiau net ir čia galima taikyti analogijas su *cabinet* sistema. Pavyzdžiui, Mulroney'o vyriausybė Kanadoje kiekvienoje ministerijoje įsteigė personalo vadovo postą suteikdama ministrui galimybę daryti politinius skyrimus, atspindinčius ministerijos viršuje valstybinės tarnybos struktūrą. Blairo vyriausybė Britanijoje taip pat papildė ministerijų tarnautojų personalą politiniais patarėjais. Nė viena iš šių naujovių nėra taip suinstitucinta kaip *cabinet* sistema, tačiau atspindi judėjimą šia kryptimi.

Įdomus organizavimo personalo ir įstaigų pagrindu, arba plačiau – organizavimo pagal veiklos pobūdį variantas įgyvendintas Švedijoje ir Suomijoje[98]. Šiose šalyse dvi įprastos viešosios biurokratijos funkcijos – viešosios politikos formavimas ir jos įgyvendinimas – organizaciniu požiūriu padalintos dviem atskiroms organizacijoms. Pirma, ministerijos įpareigotos formuoti viešąją politiką. Jos yra mažos, o jų veikla apibrėžiama pagal personalo atliekamą darbą: planuoti, koordinuoti ir plėtoti programas. Realiai įgyvendinti viešąsias programas patikėta nuo ministerijų nepriklausomam administracinių valdybų tinklui, tačiau su ministerijomis šios susietos per biudžetą bei kitais būdais ir jos atlieka „vykdomąsias" funkcijas realiai įgyvendindamos programas.

Nors aiškiausiai funkcijos atskirtos Švedijoje, tam tikru mastu jas skiria visos šiuolaikinės vyriausybės. Tokiose šalyse kaip Jungtinė Karalystė, Naujoji Zelandija ir Nyderlandai plėtojamos struktūros panašios į Švedijos administravimo struktūras[99]. Naudotis agentūromis buvo vienas labiausiai paplitusių devintajame ir dešimtajame dešimtmečiais vykdytos administravimo reformos bruožų. Apskritai politika ir administracija atskiriamos privatizuojant daugelį viešųjų veiklos sričių ir panaudojant „trečios šalies" mechanizmus paslaugoms teikti[100]. Iš esmės vyriausybinės organizacijos toliau atlieka personalo darbą, o privačios arba pusiau viešosios organizacijos atlieka vykdomąsias funkcijas.

Rėmimasis kabinetais ir aukštųjų valdymo ešelonų politizavimas rodo, kokiu mastu organizavimas vykdymo ir personalo pagrindu atitinka seną posakį apie politikos ir administravimo atskyrimą[101]. Personalo funkcijas galima prilyginti politinėms programų gynimo ir politikos formulavimo funkcijoms, taip pat priežiūrai, kad savarankiški valstybės tarnautojai darytų tai, ko norėtų politiniai jų šeimininkai. Vykdomosios funkcijos paprastai siejamos su gana rutinišku politikos įgyvendinimu. Kaip nurodėme – ir tai išsamiau

nagrinėsime vėliau, – politikos ir administravimo dichotomija daugiausia yra klaidinga, bet svarbu pažymėti, kad ji buvo smarkiai įtvirtinta viešajame administravime.

Korpusai. Organizuoti pagal veiklos pobūdį galima ir kitaip – tai organizuoti *corps* arba kokio nors kito vidujai homogeniško administracinio darinio pagrindu. *Corps* sistema labiausiai ištobulinta Prancūzijoje, bet ją kopijavo ir kai kurios kitos šalys, ypač susijusios su prancūzų arba napoleoniškąja administravimo tradicija[102]. *Corps* reiškia panašaus išsilavinimo ir panašių profesinių įgūdžių administratorius. Teoriškai visi *grands corps* atlieka specializuotą funkciją; iš tikrųjų jų daroma įtaka Prancūzijos administravimui yra viską apimanti ir jie perėmė reikšmingesnius vaidmenis. Suleiman pažymėjo, jog turėti *Inspection des Finances* atstovą ministerijos *cabinet* arba einantį *directeur* pareigas faktiškai buvo privaloma jau vien tam, kad būtų atviras kelias apeliuoti ir tartis biudžeto klausimais[103]. Socialistai buvo mažiau priklausomi nuo tos *Inspection* negu ankstesnės vyriausybės, bet ji ir toliau tebėra galingas Prancūzijos administravimo komponentas. Į daugelį *cabinets* įtraukiami ir kitų *corps* atstovai. Ispanijoje *cuerpos* taip pat paprastai vyrauja konkrečiose ministerijose, nors vėlgi įtakingesnės iš jų daro visapusišką įtaką vyriausybei[104].

Šių *corps* funkcijos specializuotos, bet kartu jie garantuoja aukštą vadovavimo valstybinei tarnybai lygį, kurio galbūt nebūtų be *corps* struktūros ir *esprit de corps*, kurią sukuria tokia sistema. Be to, *grandes corps* nepatiria įprastinio administracinio spaudimo, jų prestižas ir individualūs intelektiniai ir vadybiniai sugebėjimai leidžia jiems įtvirtinti vienodus standartus visam administravimui, todėl ši organizacijos funkcijos pagrindu forma padeda išlaikyti centralizuotą Prancūzijos valdymą.

Buvo nustatyta, kad yra keleta funkcijų, kurias ypač patogu organizuoti *corps* arba veiklos pobūdžio pagrindu. Viena iš tokių funkcijų yra inžinerija, ir daugybė šalių savo valstybinėje tarnyboje arba armijoje turi specializuotus inžinierių korpusus, vienas iš pavyzdžių – Armijos inžinierių korpusas Jungtinėse Valstijose. Žvelgiant į administravimą plačiu aspektu, armijos karininkų korpusus ir diplomatines tarnybas galima būtų laikyti specializuotais korpusais ir gana akivaizdžiais organizacijos pagal atliekamą funkciją arba veiklos pobūdį atvejais. Negana to, kaip ir Prancūzijos Finansų inspekcijos atveju, finansų inspektoriai dažnai organizuojami kaip atskira administracijos šaka siekiant garantuoti nešališką viešųjų išlaidų tikrinimą. Jungtinėse Valstijose šis atsargumas toks didelis, kad čia finansų inspektoriai beveik visiškai izoliuojami nuo visos valstybinės tarnybos (Vyriausioji apskaitos įstaiga). Kitos vyriausybinės inspekcijos, kaip Jos Didenybės mokyklų inspektoriai Britanijoje arba generaliniai inspektoriai Jungtinėse Valstijose, taip pat laimi iš to, kad yra atskirti nuo visos viešosios biurokratijos[105]. Taigi galime

teigti, kad funkcijos, kurios atliekamos geriau, kai būna organizuojamos pagal veiklos pobūdį, paprastai yra funkcijos, kurioms atlikti reikia: (1) techninio išsilavinimo arba aukštos profesinės kvalifikacijos; (2) didelio vidinio atsidavimo ir *esprit des corps*; (3) nešališkumo ir atskyrimo nuo visos biurokratijos ir galimo politinio spaudimo. Dėl reformų procesų smarkiai yrant biurokratijos kontrolei, *ex ante*, vyriausybės dažniau pasitelkia inspekcijas siekdamos garantuoti efektyvią ir nepriklausomą *ex post* kontrolę[106].

Įvairiopa gynyba. Kitas galimas organizavimo pagal veiklos pobūdį padarinys yra tai, kad organizacija gali kurti konkuruojančias politines vizijas ir atitinkamai ginti įvairius dalykus. Pavyzdžiui, JAV Federalinę prekybos komisiją sudaro ekonomistai ir teisininkai, pasiskirstę į skirtingus Komisijos padalinius[107]. Prieš Federalinei prekybos komisijai priimant sprendimus, šie du padaliniai turi apsvarstyti problemą ir suderinti savo konkuruojančius profesinius ir teorinius požiūrius į antimonopolinius įstatymus. Be to, vienoje iš dviejų antitrestinių federalinės valdžios organizacijų labiau dominuoja ekonomistai, o Teisingumo ministerijos antitrestinį padalinį labiau kontroliuoja teisininkai. Šis vidinis organizavimas pagal veiklos pobūdį gali atrodyti nereikalingas, bet jis neleidžia organizacijai įtvirtinti pernelyg siaurų standartinių veikimo procedūrų. Jis suteikia galimybę koreguoti politiką ir užkirsti kelią galimoms jos vykdymo klaidoms.

Reziumė. Apibendrindami galime pasakyti, kad organizavimas pagal veiklos pobūdį padeda naudingai atskirti įvairių valstybės tarnautojų ir institucijų uždavinius, bet kaip organizavimo principas apskritai jis atrodo gremėzdiškas. Net taikomas siaurai, jis sukelia politinius konfliktus tarp tų, kurie dirba (bent jau jų pačių požiūriu) valstybinės tarnybos darbą, ir tų, kurie „tik" planuoja, koordinuoja ir kontroliuoja. Panašiai organizavimas korpuso pagrindu – ypatingas organizavimo pagal veiklos pobūdį atvejis – sukelia panašius politinius konfliktus ir konkurenciją, nukreiptus prieš plačiai apibrėžtus įgaliojimus turinčią elitinę grupę, kuri atrodo pernelyg visur dalyvaujanti, kai vykdo savo uždavinius, ir pernelyg arti tų, kurie atsakingi už sprendimus. Vadinasi, valstybinės tarnybos organizavimas yra ne tik administravimo srities mokslininko, bet ir politiko problema. Abu turi mėginti sukurti sklandų ir veiksmingą valdymo mechanizmą ir abu turi mėginti per organizavimo mechanizmą apsaugoti savo pačių interesus.

Organizavimas klientūros pagrindu

Trečias galimas organizavimo pagrindas – klientūra, kuriai tarnauja organizacija. Klientūros grupės, kurios, kaip manoma, turi ypatingų poreikių arba kurių gyvenimo stilius, veikla ar kitos charakteristikos laikomos pakankamai savitomis, gali pateisinti jų ir jų interesams tarnaujančią atskirą orga-

nizaciją. Plėtoti klientūra grindžiamas organizacijas skatino dvi aiškios priežastys: (1) noras geriau aptarnauti tokius ypatingus klientus (ypač turinčius politinę įtaką) kaip veteranai, miestų gyventojai ir žemdirbiai; arba (2) priešingai, padėti tokios įtakos neturinčioms gyventojų grupėms – tokioms kaip Amerikos indėnai ir užsienio darbininkai – ir tuo pat metu jas *kontroliuoti.*

Kalbant apie klientūros grupes, svarbu pažymėti, kad toks jų interesų gynimas leidžia sukurti organizaciją, per kurią klientūros grupė akivaizdžiai gali daryti politinę įtaką. Tai reiškia, kad organizavimas klientūros pagrindu, net jeigu jis pradedamas reguliavimo tikslu, paprastai garantuoja didesnę grupės daromą įtaką administracijai, negu esant kitoms organizavimo formoms. Šito reiškinio priežastys akivaizdžios, o jas plačiau aptarsime 6 skyriuje, kai nagrinėsime administravimo politiką[108]. Bet jau čia reikia pabrėžti, kad susikūrus klientūra grindžiamoms organizacijoms, neišvengiamai randasi mainai ir abipusė parama. Klientūros grupei reikia galimybių daryti įtaką viešajai organizacijai priimant sprendimus, o įstaigai atitinkamai reikia visuomenės paramos iš jos klientūros politinių konfliktų atvejais. Negana to, šios viešosios organizacijos už savo egzistavimą turi būti dėkingos konkrečioms klientūros grupėms ir todėl privalo įtikti toms keliančioms reikalavimus grupėms daugiau, negu, kaip manytų kiti, šito reikėtų dėl „viešojo intereso".

Galbūt ryškiausiai ši kooptacijos ir simbiozės tarp klientūros ir administracijos tendencija atsiskleidžia vadinamųjų nepriklausomų reguliavimo valdybų veikloje. Šios Jungtinėse Valstijose ir kitur egzistuojančių valdybų pamatinė samprata tokia, kad jos turi būti administraciniai organai, kurie *tarsi* teisėjai kontroliuoja tam tikro ekonomikos arba visuomenės sektoriaus veiklą. Valdybos yra nepriklausomos siekiant garantuoti, kad jų sprendimai būtų apsaugoti nuo perdėtos šališkos įtakos. Manoma, kad jos turi reguliuoti dalykus atsižvelgdamos į visuomenės interesus ir nekreipdamos dėmesio į politinius motyvus.

Kad ir kokios teoriškai pagirtinos būtų šios idėjos, tikrovėje jos beveik visada pasmerktos žlugti. Daugelis veiklos šakų, kurias pagal sumanymą turėjo reguliuoti šios valdybos, socialiniu požiūriu yra vienos jautriausių ir svarbiausių, o tokioms šakoms, be kitų, priklauso transportas, energetika ir komunikacijos[109]. Tačiau vykdydamos savo uždavinius – reguliuodamos šias veiklos šakas, – valdybos atsiriboja nuo politinių reikalavimų, o tai reiškia, kad jos atsiriboja ir nuo politinės paramos. Joms iš esmės trūksta stipraus ir tiesioginio ryšio su vykdomąja valdžia, todėl jos negali prašyti finansinės, personalo pagalbos ir apskritai paramos savo reguliuojančioms funkcijoms atlikti. Bet koks vykdomosios valdžios įsikišimas galėtų būti laikomas prieštaraujančiu depolitizuotų ir nešališkų valdybų sampratai. Todėl nepriklausomos reguliavimo valdybos turi ieškoti kitų politinės paramos šaltinių, o pats

tikėtiniausias šaltinis yra tos pačios suinteresuotos grupės, kurių veiklą jos turėtų reguliuoti. Tad argumento esmė ta, kad organizacija klientūros pagrindu gali greitai virsti organizacija *klientūrai*.

Ši „viliojanti" reguliavimo komisijų idėja buvo smarkiai kritikuojama. Pagrindinis argumentas tas, kad išlieka esminis dalykas – valdybos dažnai užmezga ypatingus ryšius su reguliuojamomis pramonės šakomis[110].

Organizavimas remiantis klientu gali egzistuoti ir žemesniu negu ministerijos lygiu, ir čia jis gali sukelti daugelį tokių pačių padarinių, tačiau šie padariniai pirmiausia bus konfliktas pačioje organizacijoje, o ne atsiribojimas nuo viešojo tikslo bei jo griovimas. Kai tik ministerija ar įstaiga sukuria biurus, turinčius padėti konkrečiai klientų grupei ar netgi ją reguliuoti, šie biurai dažnai tampa tos grupės įkaitais ir jos atstovais tvarkant su politika susijusius reikalus. Kaip ir organizuojant ministerijas klientūros pagrindu, žemesnio lygio įstaigoms taip pat gali prireikti politinės paramos kilus politiniams konfliktams. Jų klientūra gali suteikti tokią paramą, bet už ją reikia mokėti palankiu traktavimu arba reguliavimu.

Dažnai būna sunku atskirti kliento pagrindu sukurtas organizacijas nuo aptarnaujamos teritorijos pagrindu sukurtų organizacijų. Abiem atvejais iškyla daug tų pačių problemų, susijusių su tuo, kad organizacijos tampa įkaitėmis. Du įdomūs ir vienas kitam prilygstantys organizacijų sąveikos su klientūros grupėmis pavyzdžiai – tai eiguliai ir inžinierių korpusas. Šiais atvejais vietos bendruomenės arba, konkrečiau, vietos verslo interesai veikia kaip klientai. Miškų tarnyba Jungtinėse Valstijose mėgina neutralizuoti galimą vietos įtaką reguliavimui. Vienas iš eigulio uždavinių yra prižiūrėti, kaip valstybiniai miškai naudojami tokiems komerciniams tikslams kaip medienos pjovimas ir ganymas. Miškų tarnyba paprastai vadovaujasi bendra nuostata, kad joks eigulys negali būti toje pačioje bendruomenėje ilgiau negu dvejus metus. Šitokios politikos tikslas – neleisti jam pernelyg integruotis į vietos bendruomenę ir todėl pernelyg atlaidžiai žvelgti į vietos verslo žmonių prašymus leisti per daug smarkiai eksploatuoti miškus[111]. Priešingas pavyzdys – civiliniai inžinierių korpusai Prancūzijoje ir Jungtinėse Valstijose, o turbūt ir kitur. Šitos organizacijos įgyja didelę dalį joms reikalingos politinės paramos integruodamosi į vietos bendruomenes ir kartais jas ypatingai traktuodamos. Taip elgiantis sukaupiami milžiniški politinės paramos ištekliai tam atvejui, jeigu vykdomoji arba įstatymų leidžiamoji valdžia pamėgintų apkarpyti korpusų autonomiją[112]. Pirmasis iš šių pavyzdžių rodo mėginimą neleisti klientūros organizacijai sugriauti formalių organizacijos tikslų; antrasis rodo, kaip klientų organizacija leidžia institucijai laimėti politinių konfliktų atvejais (kad ir aukojant platesnius visuomenės interesus).

Visiems kitiems faktoriams esant vienodiems, organizavimas klientūros pagrindu, ko gero, ateityje bus dažnesnis. Daugelio devintojo ir paskutiniojo dešimtmečio vyriausybių reformų programose daugiau dėmesio skiriama klientų kaip vyriausybės teikiamų paslaugų „vartotojų" vaidmeniui bei teisėms[113]. Šios permainos reiškia, jog net tos grupės, kurios iš esmės nėra organizuotos klientūros pagrindu, turės organizuotis subministerijų lygiu, nes siekiama garantuoti, kad jos reaguotų į savo klientus. Šie struktūros pokyčiai gali savo ruožtu sukelti kai kurias tas pačias pasidavimo klientūrai problemas ir konfliktus su bendraisiais viešojo sektoriaus tikslais, kokius patiria organizacijos, besiorientuojančios į klientus. Be to, šiek tiek paradoksalu, bet šie pokyčiai sukels ir bendresnių demokratinės atskaitomybės problemų[114].

Kartais sunku išvengti būtinybės steigti organizaciją klientūros pagrindu. Daromas galingas politinis spaudimas taip organizuoti valdymą, kad iš to laimėtų tam tikros visuomenės grupės, o toks organizavimas būna šiek tiek logiškas, kai klientūros poreikiai skirtingi. Kita vertus, ši organizavimo forma kelia daug potencialių pavojų. Šitaip organizuotai įstaigai sunku atsiriboti nuo savo klientūros ir objektyviai bei atsižvelgiant į „visuomenės interesus" administruoti programas. Savo stiprius politinius ryšius su kuria nors grupe jos gali panaudoti tam, kad atsiskirtų nuo vyriausybės, o dažnai su ja ir konfliktuotų.

Organizavimas tikslo pagrindu

Paskutinė galimybė organizuoti administravimą – organizuoti jį siekiamo tikslo pagrindu. Šį organizavimo būdą ne visada galima aiškiai atskirti nuo kitų būdų. Pavyzdžiui, ar žemės ūkio ministerija organizuota jos pagrindinio tikslo – remti žemės ūkį, ar jau esamos klientų grupės – fermerių – pagrindu? Organizavimas tikslo pagrindu galbūt labiau negu kiti minėti kriterijai atskleidžia, jog tyrinėjant valdymo struktūrą, šios rūšies kategorijos nėra kuo nors ypatingos. Tam tikrais atžvilgiais daugumai organizacijų būdingi kai kurie visų keturių principų aspektai.

Tačiau organizavimas tikslo pagrindu iškelia kai kurias svarbias viešojo administravimo problemas. Pirmasis klausimas – kaip randasi organizacijos tikslai? Reikia manyti, kad įstatymų leidėjai, steigiantys organizaciją, apibrėžia jai keliamus uždavinius. Tačiau dažniausiai šie uždaviniai apibrėžiami tik bendriausiais bruožais, todėl paliekama daug erdvės juos tikslinti ir aiškinti ateityje. Teoriškai šių organizacijos tikslų detalizavimas pirmiausia yra politinis procesas, suponuojantis, kad bus vykdomi politiškai išrinktų vadovų numatyti tikslai. Tačiau turint omenyje tai, su kokiais barjerais susiduria tie

politiniai šeimininkai, išorės vadovų daromas poveikis organizacijos tikslams yra mažesnis, negu būtų galima manyti klausantis formalių diskusijų apie valstybės tarnautojų ir politikų vaidmenis[115].

Jeigu viešųjų organizacijų tikslų nenustato, kaip paprastai manoma, jų politiniai vadovai, tai kas juos lemia? Aiškiausias atsakymas būtų toks: šiuos tikslus kuria pati organizacija. Jeigu tai tiesa, tai priartėjame prie vienos iš dažniausiai pastebimų formalioms organizacijoms būdingų patologijų – tikslų pakeitimo[116]. Organizacijoms būdinga tendencija pamažu ir beveik nepastebimai pereiti nuo to, kas vadinama viešaisiais tikslais, prie to, ką galima pavadinti privačiais tikslais. Net jeigu organizacija buvo įsteigta tam, kad patenkintų kokį nors visuomenės poreikį, ilgainiui organizacijos dedamos pastangos išlikti ir galbūt pati jos plėtra gali išstumti tą visuomenišką tikslą. Anthony Downsas nagrinėja šį procesą kaip organizacijoms priklausančių individų polinkį iš uolių darbininkų virsti konservuotojais[117]. Būdami jauni, organizacijos nariai siekia įgyvendinti socialinius tikslus dirbdami valstybinėje tarnyboje, bet ilgainiui dėl natūralaus senėjimo, didėjančių asmeninių įsipareigojimų ir galbūt atsirandančio ciniško požiūrio į socialinių permainų galimybes jie tampa mažiau suinteresuoti galimais pokyčiais ir labiau suinteresuoti asmenine nauda ir saugumu. Pagrindiniais jų tikslais įstaigoje tampa (1) pratęsti įstaigos egzistavimą, (2) galbūt didinti jos vaidmenį ir biudžetą ir (3) paskiausiai ką nors daryti visuomenei. Panašiai L. B. Mohras kalba apie skirtumą tarp tranzityvių ir refleksyvių organizacijos tikslų. Tranzityvūs tikslai susiję su išorės dalykais, pavyzdžiui, su klientais, o refleksyvūs tikslai – tai tikslas išsilaikyti[118]. Net kai mėginama sukurti patikrinamus organizacijos tikslus, organizacija gali mėginti pakreipti juos savo naudai[119].

Net jeigu nepripažįstame ciniško požiūrio, kad po tam tikro (neapibrėžto) laiko įstaigos pradeda tarnauti pačios sau, privalome suprasti, kad, prabėgus tam tikram laikui, įstaigos siekiami tikslai paprastai pradeda reikšti tai, ką jie reiškia turintiems postus žmonėms. Kitais žodžiais sakant, vyriausybinės organizacijos suformuoja joms keliamų uždavinių kultūrą ir ideologiją bei priemones šiems uždaviniams įgyvendinti. Be to, organizacijos, kontroliuojančios savo narių atranką, socializaciją, o iš dalies ir jų išlikimą, išsaugo šią ideologiją net atėjus į jas naujiems nariams[120]. Organizacijos tikslų ir jų įgyvendinimo sampratas dažnai lemia laikotarpis, kurio metu politiškai ir organizaciškai socializuojasi pretendentai į organizacijos vadovus. Pavyzdžiui, dauguma socialines paslaugas teikiančių įstaigų Jungtinėse Valstijose buvo sukurtos arba dramatiškai išplėstos Naujojo kurso laikotarpiu. Pamatinė socialinių sąlygų gerinimo filosofija tuo metu buvo „mesti pinigus problemai" ir tam tikru mastu primesti viduriniosios klasės vertybes įstaigų klientams[121]. Šiose organizacijose nebuvo itin populiarus novatoriškas arba kliento intere-

sais grindžiamas požiūris į socialines problemas, todėl daugeliu atvejų prireikė kurti naujas organizacijas, nepriklausančias egzistuojančiai sistemai, kad būtų galima imtis naujų iniciatyvų socialinės politikos srityje.

Vyraujanti organizacinė kultūra leido sukurti tokias organizacijas kaip Ekonominių galimybių valdyba prezidento Johnsono paskelbtos Kovos su skurdu metu. Ši valdyba pasiūlė visai kitokius (tiems laikams) skurdo problemų sprendimo būdus. Šiuolaikinis jų analogas yra Blairo vyriausybės „socialinės atskirties" padaliniai Jungtinėje Karalystėje. Panašiai socialinių paslaugų tarnybų organizacijos visame pasaulyje dabar priverstos pripažinti politinės sistemos primetamus (arba mėginamus primesti) naujus tikslus, susijusius su pigesnėmis paslaugomis, privatizavimu ir pagalba sau. Įgyvendinant šiuos tikslus, taip pat gali prireikti iš dalies pertvarkyti turimas arba sukurti naujas organizacijas. Prancūzijoje poreikis greitai veikti nepriklausomai nuo esamų organizacijų struktūros sukūrė *administrations de mission*, kurioms duodamas labai konkretus uždavinys, o dažnai nustatomas ir konkretus jų gyvavimo laikas[122]. Organizacijoms, kurios laikinos ir įpareigotos tam tikru būdu tvarkyti reikalus, iškyla tokios problemos, kurios būdingos ne tik įstaigoms, sprendžiančioms vidaus reikalus. Pavyzdžiui, daugelio Vakarų valstybių užsienio reikalų ministerijoms vis dar didelę įtaką daro „Miuncheno mentalitetas", peršantis mintį, kad visoks mėginimas daryti kompromisus su priešu yra silpnumo ženklas ir tolesnių grasinimų bei reikalavimų įžanga.

Paskutinis skirtumo tarp organizacijos pripažįstamų tikslų ir tikslų, kuriuos ji turėtų pripažinti kitų nuomone, pavyzdys būdingas daugeliui trečiojo pasaulio šalių, paveldėjusių iš jų ankstesnių kolonijinių šeimininkų iš esmės elitines ir konservatyvias valstybines tarnybas. Šios valstybinės tarnybos dažnai nebuvo organizuojamos arba telkiamos taip, kad galėtų pradėti įgyvendinti reikiamas didžiules socialinės ir ekonominės plėtros programas, o kai kurios iš jų net buvo ideologiškai priešiškos tokioms programoms. Todėl šių šalių politiniai lyderiai dažnai rodydavo priešiškumą šiems iš pažiūros nepaklusniems valstybės tarnautojams, stabdžiusiems greitų socialinių pokyčių programų įgyvendinimą[123]. Šiuo atveju pagrindinė problema, kalbant apie tikslų nustatymą, yra tai, kad viešosios įstaigos tikslas nebūtinai sutampa su įgaliojimus suteikiančios įstatymų leidžiamosios valdžios arba oficialiuose politiniuose pareiškimuose nubrėžiamu tikslu. Tikslų nustatymas yra politinis procesas, o dažnai ir organizacijos viduje vykstantis politinis procesas, kuris slepiamas nuo visuomenės akių ir visuomenės kontrolės.

Iškėlus klausimą, kaip atsiranda tikslai, galima paklausti, ką daro įstaiga tada, kai jai nebėra ko daryti. Yra pakankamai daug ir gana juokingų pavyzdžių, kai įstaigos seniai nebesiekia viešai deklaruojamų tikslų ir yra iš esmės tapusios jų darbuotojų sinekūromis. Mus domina ne stulbinamas jų

neefektyvumas ir nereikalingumas, o greičiau klausimas, kaip perduodami organizacijos tikslai. Būtent, kaip įstaiga gali savo pagrindinius interesus ir orientacijas susieti su naujais uždaviniais? Turint omenyje tai, ką pasakėme anksčiau, tai turėtų būti sunkus uždavinys, bet organizacijos, siekiančios išlikti, patiria tokias transformacijas. Yra daug šitokio tikslo perėmimo pavyzdžių privačiose organizacijose; du paprastai nurodomi pavyzdžiai yra *March of Dimes* ir *YMCA*[124]. Viešųjų organizacijų pavyzdžiai galbūt nėra tokie akivaizdūs, bet jų yra. Vienas iš dažniausių pavyzdžių Europos valstybėse – tai įstaigų, kurios anksčiau rūpinosi kolonijinių teritorijų valdymu, transformavimas į užjūrio šalių plėtros ir pagalbos neišsivysčiusioms šalims įstaigas. Nors geografiniu požiūriu šios įstaigos vis dar turi reikalų daugiausia su tais pačiais klientais, jų tikslai, veikla ir politika labai smarkiai pasikeitė. Panašiai šaltojo karo pabaiga privertė daugelio šalių kariškius permąstyti savo misiją ir prisiimti tokius uždavinius kaip „taikos palaikymas", susijusius su nauju apmokymu ir struktūrų pertvarkymu. Galima matyti, kad įstaigos gali keisti tikslus ir juos keičia, bet tam reikia stipraus postūmio tai daryti; paramos, kuri teikiama įstaigai iš biudžeto ar visuomenės, praradimas ar jos sumažėjimas yra svarbiausias postūmis keistis viešosioms organizacijoms.

Aptardami organizavimą tikslo pagrindu, daugiausia kalbėjome apie įstaigas, kurios turi arba bent jau tikisi turėti pastovią misiją ir ilgai bei sveikai gyventi. Tačiau turime atsiminti, kad vyriausybės kartais mėgina skirti uždavinį trumpalaikėms, laikinoms organizacijoms. Taip būna tada, kai iškeliamas tikslas suteikti ypatingos rūšies paslaugą arba koordinuoti kitų, beveik nuolat veikiančių organizacijų jau įgyvendinamas programas. Nors kasdienė išmintis sako, kad laikinos viešosios organizacijos *yra* nuolatinės, vis dėlto turėtume patyrinėti tai, kaip naudojamasi trumpalaikiais problemų sprendimais.

Vieną šio tipo organizacijų formą lemia poreikis koordinuoti veiklą tokiose politikos srityse, kuriose tam tikrą vaidmenį atlieka daugelis organizacijų, bet nė viena iš jų nevaidina pagrindinio vaidmens. *„Drug Czar"* ir *„AIDS Czar"* tarnybų sukūrimas Jungtinėse Valstijose yra šios strategijos pavyzdys. Iš dalies tai panašu į centrinės įstaigos steigimą, bet dviem aspektais šis procesas kitoks. Pirma, šios organizacijos turėtų būti laikinos institucijos, kurios egzistuos tol, kol bus „išspręsta" problema. Antra, šios įstaigos, užuot mėginusios koordinuoti visos vyriausybės politiką ir galimas išlaidas tose srityse, sprendžia vienintelę problemą ir bendradarbiauja su nedaugeliu organizacijų. Iš tiesų šios įstaigos dažnai tampa politikos srities advokatėmis ir teisėjomis iškilus ginčams tarp besivaržančių organizacijų, o ne menkų išteklių (pinigų, personalo, įgaliojimų) skirstytojomis toms organizacijoms.

Kita organizacinė priemonė koordinavimo problemai konkrečioje politikos srityje spręsti – tai kurti tarpministerinius ir tarpdepartamentinius komitetus. Viena iš labiausiai išplėtotų tokio tipo struktūrų egzistuoja Prancūzijoje. Ją sudaro trijų lygių (valstybės tarnautojų, ministerijų ir prezidento) komitetai, turintys spręsti konfliktus ir šalinti dubliavimą[125]. Užuot pasitelkus vienintelį „carą", turintį galią įdiegti tą koordinavimą, griebiamasi šio modelio, kurį taikant koordinavimas būna derybų ir keitimosi informacija rezultatas. Gana panašų modelį galima rasti Skandinavijos šalyse, mat čia prie ministerijų sukurti platūs patariamieji komitetai. Paprastai į šiuos komitetus įtraukiami atstovai iš kitų ministerijų, turinčių interesų ir veikiančių toje politikos srityje[126].

Reziumė

Aptarėme keturis pagrindinius valdymo ir viešojo administravimo organizavimo metodus. Kaip minėjome, ribos tarp šių kategorijų ne visada aiškios. Aišku tik tai, kad nė vienas iš jų neleidžia tobulai išspręsti viešųjų paslaugų organizavimo problemos ir visi jie turi savo pranašumų ir trūkumų. Sprendimas, kurį metodą taikyti, turėtų priklausyti nuo dviejų faktorių. Vienas – tai teikiamos paslaugos pobūdis. Kai kurios paslaugos, pavyzdžiui, policijos ir priešgaisrinės apsaugos, turi būti išsklaidytos po zonas, o kitas paslaugas galima labai gerai teikti esant labai centralizuotai struktūrai. Tokios paslaugos kaip apskaita, atrodo, geriau teikiamos, kai visi ekspertai sutelkti vienoje vietoje, o kitos geriau teikiamos ekspertinei tarnybai esant išsklaidytai. Viešosios tarnybos architektas turi būti tikras, kad supranta kuriamos organizacijos teikiamos paslaugos pobūdį.

Antras faktorius – politinės sistemos, kurioje veikia mūsų architektas, pobūdis. Pavyzdžiui, kalbos, rasės ar kito pirmykščio sentimento pagrindu giliai suskaidyta politinė sistema funkcionuoja geriau, kai kuo daugiau funkcijų organizuojama teritorijų arba klientūros pagrindu. Kita vertus, visuomenė, vertinanti ekspertizę ir kontrolę, funkcionuoja geriau, kai kuo daugiau organizacijų sukurta tikslo pagrindu. Viešųjų organizacijų pobūdis turi atitikti ne tik organizavimo teoretikų norus, bet ir politines valstybės realijas.

VIDINĖ ORGANIZACIJA

Iki šiol daugiausia nagrinėjome problemas, kaip organizuoti viešąją tarnybą valstybės lygiu ir šiek tiek svarstėme problemas, kurios iškyla įstaigoms ir yra analogiškos iškylančioms makroanalizės lygiu. Dabar trumpai aptarsime

viešojo sektoriaus įstaigų vidines organizacines ir vadybos problemas, ypač hierarchinės kontrolės ir bendravimo įstaigoje problemas.

Hierarchinė kontrolė, arba komandų grandinė, ir su ja susijęs poreikis perduoti informaciją ir sprendimus yra pagrindinis formalių organizacijų tyrimo branduolys[127]. Tie, kurie kuria aiškios, piramidinės organizacijos schemas, remiasi prielaida, kad hierarchijos viršuje esantys asmenys atsakingi už daromus sprendimus ir kad jų sprendimai privalomi visiems organizacijos nariams. Panašiai daroma prielaida, jog valdinių užduotis yra perduoti visą reikšmingą informaciją viršūnėms, kad čia būtų galima priimti teisingus sprendimus. Nelaimei tų, kurie norėtų, kad organizacijos funkcionuotų kaip tik šitaip, toks tvarkingas organizacijų valdymas tikrovėje būna retai. Daugelio autorių teigimu, organizacijos geriausiai suprantamos aiškinant jas ne kaip hierarchinę, o kaip kooperacijos ir derybų sistemą[128]. Taip suprantant organizacijas, visi organizacijos lygiai laikomi turinčiais išteklių ir valdžios[129]. Vadinasi, valdyti – tai sudarinėti koalicijas, o ne duoti komandas.

Nehierarchinis požiūris į organizacijas gali būti ypač pritaikomas viešajam sektoriui. Pirmiausia viešojo sektoriaus organizacijų darbo sėkmė ar nesėkmė nėra aiškiai apibrėžta; čia nėra analogo pelnui, kurio siekiama verslo pasaulyje[130]. Vadybininkai nėra tokie tikri dėl įsakymų, kuriuos turi duoti, ir dėl santykinio darbuotojų veiklos efektyvumo. Be to, daugumos viešojo sektoriaus organizacijų darbuotojai yra etatiniai – arba beveik etatiniai – valstybės tarnautojai. Todėl šiame sektoriuje sunku pritaikyti daugelį drausminimo priemonių ir paskatų, taikomų privataus sektoriaus organizacijose[131]. Trečia, dėl jų viešojo pobūdžio valdymo organizacijos privalo atsižvelgti ne tik į savo darbuotojus, bet ir į savo klientus, kai būna sudarinėjamos koalicijos. Taigi jos turi būti ypač jautrios klientų ir su jais nuolatos bendraujančių žemesniojo rango darbuotojų poreikiams. Galiausiai daugumoje viešųjų organizacijų politinis ir valstybinės tarnybos personalai yra susipynę, todėl dažnai skiriasi ilgalaikis asmenų atsidavimas organizacijai, skiriasi jų motyvacijos, taip pat ir nuomonės dėl to, kada įgyvendinti permainas[132]. Dėl visų šių faktorių veiksminga viešųjų organizacijų vadyba tampa itin sunkiu uždaviniu.

Pagrindinis hierarchinės kontrolės tikslas yra pasiekti, kad organizacijos valdiniai veiktų vienodai. Manoma, kad vienas iš biurokratinės organizacijos požymių ir pranašumų yra tai, kad organizacijos priimamiems sprendimams neturi įtakos darbuotojo veiksmų laisvė ir jo užgaidos. Toks vienodumas ir numatomumas ypač svarbūs viešosioms organizacijoms, nes jos turi būti garantuotos, kad su klientais elgiamasi nešališkai ir gerbiamos jų teisės. Mėginančių valdyti organizacijas nelaimei, asmenys vertina veiksmų laisvę ir valdžią ne tiek todėl, kad galėtų įnoringai elgtis su klientais, o todėl, kad galėtų parodyti asmeninę iniciatyvą. Be to, jiems patinka užmegzti asmeni-

nius santykius – pavyzdžiui, santykius, kurių griežtai nereglamentuoja organizacijos taisyklės, – tiek su viršininkais, tiek ir su valdiniais. Daugelis formalių organizacijų linkusios panaikinti tokias galimybes savo nariams, nors tai turi neigiamų padarinių ir asmenims, ir sumenkina organizacijos galimybes siekti savo tikslų. Palikdami nuošalyje padarinius asmenims, žvilgterėkime į galimus padarinius organizacijai.

Vienas iš svarbiausių padarinių yra organizacijos sluoksnių izoliavimasis vienas nuo kito[132]. Viršininkų ir valdinių santykiai tampa nelankstūs, ir tarp sluoksnių darosi įmanomas beveik vien formalus bendravimas. Kiekvienas sluoksnis tampa socialiai izoliuotas nuo kitų sluoksnių, ir kiekvienas linkęs susikurti savas paklusimo viršininkų nurodymams normas. Šios normos retai pažeidžia formaliąsias organizacijos taisykles; atsiranda tendencija rituališkai paklusti taisyklėms ir nurodymams, nors šitaip galbūt griaunami tikrieji organizacijos tikslai. Tad skundus dėl biurokratijos popierizmo ir neveiksmingumo gali smarkiai lemti tai, kad žemesnieji ešelonai jaučia poreikį apsisaugoti nuo viršininkų besąlygiškai laikydamiesi taisyklių ir atsisakydami imtis bet kokios šių taisyklių nereglamentuojamos asmeninės iniciatyvos, kuri gali vėliau užtraukti jiems nuobaudų. Jie paklūsta iš tikrųjų, bet, paradoksalu, paklusdami taisyklėms, jie gali sumažinti organizacijos veiklos efektyvumą ir veiksmingumą. Čia atsiskleidžia kitas tikslo pakeitimo aspektas – taisyklės tampa tikslu sau, o ne priemone organizacijos tikslams įgyvendinti. Nors sluoksnių izoliacija ir formalus paklusnumas tam tikru mastu yra visuotinis reiškinys, jis itin būdingas kai kurioms kultūroms, ypač toms, kurios nemėgsta tiesioginių valdžios santykių[133].

Su sluoksnių izoliacija susijusi organizacijoms būdinga tendencija kurti dubliuotus bendravimo kanalus, kurie gali būti naudingi organizacijos kontrolei[134]. Dubliavimo taktiką pasirinko prezidentas Franklinas Rooseveltas norėdamas neleisti egzistuojančioms įstaigoms sabotuoti arba atidėlioti Naujojo kurso programų įgyvendinimą. Dvigubų hierarchijų egzistavimas sovietų administravimo praktikoje galbūt buvo kraštutinis dubliavimo atvejis, skirtas kontroliuoti informaciją ir veiklą visose administracinio proceso pakopose. Pasibaigus Komunistų partijos valdymui, hierarchinis lojalumas partijai buvo pakeistas tokiu pat lojalumu prezidentui. Tam tikru mastu ministerijų *cabinets* Prancūzijoje ir Belgijoje ir Prezidento vykdomoji valdyba Jungtinėse Valstijose yra kitas atvejis, kai dubliuojančios struktūros naudojamos administravimui kontroliuoti. Downsas toliau mini galimybę steigti iš dalies tapačias ir dubliuotas struktūras kaip priemones garantuoti, kad organizacijos vadovausis palyginti nešališka informacija[135]. Panašiai Niskanenas ir kiti autoriai,

nagrinėjantys viešąją biurokratiją ekonominiu požiūriu, teigė, kad dubliavimas ir konkurencija gali padidinti valdymo efektyvumą ir sumažinti jo išlaidas[136]. Įdomu, kad, remiantis visomis šiomis schemomis, reikia kurti organizacijas, nesuderinamas su tokiomis organizacijomis, kurias galėtų ginti tradiciniai vadybos ir viešojo administravimo teoretikai, pasak kurių, du svarbiausi tinkamos organizacijos elementai yra vienodos komandos ir dubliuotų funkcijų nebuvimas.

ORGANIZACIJOS VIDINĖS STRUKTŪROS VARIANTAI

Vidinės organizacijos problemos yra bendros, todėl galima tikėtis tiek nacionalinių valstybių, tiek ir konkrečios administruojamos politikos srities ypatybių įvairovės. Čia išryškėja skirtumai tarp vakarietiškų ir nevakarietiškų sistemų, arba išsivysčiusių ir neišsivysčiusių šalių[137]. Nors Vakarų kultūroms būdingi dideli skirtumai, jos labiau negu nevakarietiškos kultūros pripažįsta beasmeniškumą, hierarchiją ir biurokratiją. Todėl galima tikėtis, kad anksčiau nurodyti biurokratijos veiklos sutrikimai turėtų labiau išryškėti nevakarietiškose kultūrose, jeigu čia būtų mėginama įdiegti tokią sistemą. Daugeliu atvejų mėginimai nuasmeninti administravimą ir politiką pasitelkiant taisykles ir procedūras pasirodė visai neveiksminga priemonė. Daugumos biurokratijų nevakarietiškame pasaulyje formalios struktūros gana smarkiai sutampa su Vakarų administravimo struktūromis. Iš dalies tai lemia kolonijinis palikimas, o iš dalies – poreikis atitikti tam tikrus formalius reikalavimus siekiant gauti išsivysčiusių valstybių ir tarptautinių organizacijų paramą. Tačiau paprastai šios struktūros veikia gerokai kitaip, negu turėtų veikti pagal jų formą: nebiurokratiniai kriterijai apskritai išstumia formaliai struktūrai būdingas taisykles, procedūras ir hierarchiją. Kai kuriuos biurokratijos veiklos sutrikimus, susijusius su bendravimu, galima pašalinti kliaujantis bendruomeniškumu ir taikant nebiurokratinius kriterijus samdomiems tarnautojams. Panašiai galima pašalinti kai kurias problemas, kurias kelia nelankstus elgesys su klientais. Tokiu atveju atsisakoma to, kas apskritai leidžia pagrįsti patį biurokratinės struktūros egzistavimą, būtent atsisakoma vienodai elgtis su klientais. Tačiau toks nevienodas elgesys nėra labai vertinamas trečiojo pasaulio šalyse, ir čia jis gali būti laikomas tokiu pat amoraliu, kokiu vakariečiai galėtų laikyti kyšininkavimą arba nepotizmą. Vakarų valstybėse gana smarkiai skiriasi požiūriai į tai, kas yra veiksminga biurokratija. Šie požiūriai buvo išnagrinėti aptariant šių šalių „administracines kultūras“[138]. Svarbu tai, kokiu mastu kultūriniai skirtumai lemia, ar biurokratijos veikla sutriko lengvai, ar sunkiai. Viena iš tendencijų, kurią nurodė Crozier svarstydamas šias problemas, yra

ta, kad vyraujančios bendrosios valdžios ir lygybės sampratos daro įtaką biurokratinei organizacijų struktūrai[139]. Pavyzdžiui, jis pažymėjo, kad galbūt apibendrinti pagarbos ir valdžios pripažinimo modeliai lemia tai, jog Britanijos laivų organizacinė struktūra apskritai kur kas paprastesnė ir mažiau priklausoma nuo beasmenių taisyklių negu analogiška amerikiečių laivų struktūra. Akivaizdu, kad amerikiečių įgulos socializuotos individualistiškesne dvasia, jos buvo mažiau linkusios pripažinti asmeninį viršininko autoritetą, todėl reikėjo nustatyti formalias taisykles, padedančias pašalinti asmeniškumo elementą. Kitame spektro gale yra visuomenės, kurios pripažįsta ir gerbia valdžią ir kuriose turintys valdžią asmenys traktuoja savo vaidmenis šiek tiek paternalistiškai. Tokios visuomenės gali turėti palyginti paprastas organizacines struktūras ir palyginti mažai biurokratinių taisyklių, bet vis dėlto jų nariai gali elgtis labai vienodai. Nagrinėdami įvairiose šalyse vyraujančius požiūrius į vadybą, Haire'as, Ghiselli ir Porteris priėjo išvadą, kad Vakarų valstybes galima skirstyti į kelias atskiras grupes pagal vyraujančias vadybos vaidmens sampratas: tai Šiaurės, Anglijos–Amerikos ir Lotynų–Europos grupės[140]. Skirtumai tarp šių grupių gana subtilūs, bet jie nurodo reikšmingus požiūrių į vadybos praktiką ir valdžią skirtumus, būdingus net Vakarų valstybėms. Be to, Roosai nustatė, kad kultūriniai skirtumai svarbūs aiškinant, kaip turkų vadybininkai supranta savo uždavinius skatinti plėtrą[141]. Neseniai Hofstede'as išskyrė atskiras šalių grupes atsižvelgdamas į skirtingą jų vadybos kultūrą[142]. Skirtumai tarp organizacijų tipų taip pat priklauso nuo joms keliamų uždavinių. Tai pagrindinis *atsitiktinumo teorijos,* aiškinančios tiek viešojo, tiek ir privačiojo sektorių organizacijų pobūdį, argumentas. Tačiau, deja, taikant ją viešajam sektoriui, buvo atskleistas tik palyginti menkas ryšys tarp šioje teorijoje paprastai nurodomų kintamųjų ir viešųjų organizacijų struktūrinimo arba veiklos[143].

Kita vertus, Amitai Etzioni pasiūlė naudingą plačių kategorijų rinkinį[144]. Jis klasifikuoja organizacijas pagal tai, kokios rūšies valdžios savo nariams siekia organizacija, ir pagal tai, kokios rūšies paklusnumą organizacijai rodo jos nariai. Etzioni skirsto valdžią į prievartinę, apdovanojančią arba normatyvinę. Organizacijos narių paklusnumas gali būti susvetiminantis, apskaičiuojantis arba moralinis. Nors esama mišrių organizacijų, šioje tipologijoje nurodomi trys organizacijų tipai: prievartinis-susvetiminantis, apdovanojantis-apskaičiuojantis ir normatyvinis-moralinis. Akivaizdu, kad tokios normatyvinės-moralinės organizacijos kaip bažnyčia ar net smarkiai angažuota viešoji įstaiga gali efektyviai veikti turėdamos paprastesnę organizacinę struktūrą, mažiau beasmenių taisyklių, o jų veikla sutrinka rečiau, negu kitokio tipo organizacijų veikla. Kita vertus, tokiai organizacijai būtų sunkiau modifikuoti savo tikslus ir išlaikyti savo personalą negu organizacijai, besiremiančiai

apdovanojančia valdžia. Yra visų trijų tipų organizacijų, o jų vadovai, nors galbūt nevadina jų būtent šiais terminais, turi žinoti, kaip taikyti kiekvieno tipo organizacijose tinkamas paskatas.

Kitos organizacijų klasifikavimo schemos labiau susijusios su jų teikiamų paslaugų pobūdžiu. Blau ir Scottas taiko organizacijų klasifikaciją, pagrįstą *cui bono*, arba „kas laimi", kriterijumi. Dauguma viešųjų organizacijų patenka į visuotinės gerovės organizacijų kategoriją, nes pirmutinis laimėtojas būna visuomenė apskritai. Kitos viešosios organizacijos būtų paslaugų organizacijos tuo požiūriu, kad dėl jų veiklos pirmiausia laimi klientai. Tokių organizacijų pavyzdys – socialinės tarnybos. Veiklos dinamika tų organizacijų, kurios ketina teikti plačiajai visuomenei paslaugą, paprastai nemokamą ir teikiamą be išimčių, kels kitokių organizacinių problemų negu organizacijai, ketinančiai aptarnauti tik tam tikrą skaičių asmenų ir patenkinti ypatingus tų asmenų poreikius. Be to, visuotinės gerovės organizacijų klientai (paslaugų vartotojai) paprastai kur kas mažiau priklausomi nuo tų organizacijų negu paslaugas teikiančių įstaigų klientai, todėl dauguma konfliktų tarp paslaugas teikiančių organizacijų ir politinių visuomenės apskritai atstovų kyla būtent dėl išlaidų ir atsakomybės.

Vieną iš sėkmingų mėginimų analizuoti organizacijas remiantis kai kuriais atsitiktinumo teorijos aspektais galima rasti Perrowo (taip pat Thompsono ir Tudeno) darbe[146]. Šioje schemoje mėginama sieti tam tikroje politikos srityje iškylančios problemos bruožus su sprendimo, kuris greičiausiai bus priimtas, tipu[147]. Nors abi schemos (žr. 4.1 schemą) turėtų būti pritaikomos visur, jos taip pat tinka viešojo administravimo institucijų problemoms suprasti. Thompsono ir Tudeno schemoje yra tie patys sutarimo dėl tikslų ir

		Preferencijos	
		Sutarimas	Nesutarimas
Priežasties suvokimas	Sutarimas	Programuojami sprendimai (visuomenės sveikata)	Derybos (pajamų politika)
	Nesutarimas	Pragmatinis (bendroji švietimo reforma)	Įkvėpimas (moksliniai tyrimai ir technologijų plėtra)

4.1 schema. Administravimo politinių problemų tipologija

Šaltiniai: Paimta iš: James D.Thompson and Arthur Tuden, „Strategy, Structure and Process of Organizational Decision", in *Comparative Studies in Administration* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Administrative Science Center, 1959); Charles Perrow, *Organizational Analysis* (Belmont, Calif: Wadsworth, 1970), p. 80–91.

sutarimo dėl priemonių tarp viešųjų institucijų variantai, kokie egzistuoja apskritai. Dėl 4.1 schemoje pateikiamų pavyzdžių gali sutikti ne visi, bet šie pavyzdžiai turi parodyti, kad, pirma, tokių variantų yra, ir antra, kad jie turės padarinių viešosioms organizacijoms. Panašiai Perrowo schema, daugiausia grindžiama technologijos ir žaliavų charakteristikomis, taip pat duoda pavyzdžių iš viešųjų organizacijų srities, o jos pamatinė prielaida ta, kad organizacijos, susiduriančios su tokia stabilia (arba stabilizuota) žaliava kaip kalėjimai savo organizacine struktūra labai smarkiai skiriasi nuo organizacijų, susiduriančių su tokia iš esmės nežinoma medžiaga kaip tyrimų ir plėtros institucijos[148]. Žinoma, asmenų, kurie galbūt dirbs tokiose institucijose ir jiems iškeltų uždavinių ypatybės taip pat daro poveikį, bet naudinga žvilgterėti, koks būna atitikimas tarp organizacijų ir žaliavos – dažniausiai žmogiškos, – su kuria jos privalo turėti reikalų.

REORGANIZACIJA

Iki šiol administracines struktūras nagrinėjome statiškai, žiūrėdami į jas tarsi į sustingusią fotografiją. Tačiau tiek analitikų, tiek ir daugelio valdžios žmonių nelaimei, toks stabilumas retai pasiekiamas, o valdymo struktūra smarkiai keičiasi ir būna reorganizuojama. Todėl galbūt korektiškiau būtų žvilgterėti į judantį vaizdą. Atrodo, kad tais atvejais, kai vyriausybėms belieka nedaug ką daryti arba kai jos jaučiasi bejėgės įgyvendinti realius pokyčius, jos imasi reorganizacijos[149]. Taip elgdamosi jos bent jau gali atrodyti *kažką* padariusios ir gali pasakyti savo kritikams, kad, siekdamos išspręsti problemas, jos įgyvendina kai kurias permainas. Tuo neneigiame, kad reorganizacija gali ką nors pakeisti, nes pati valdymo struktūra daro veiklą kitokią. Tačiau organizaciniai pokyčiai nėra, kaip mano kai kurie politikai ir viešojo administravimo tyrinėtojai, panacėja.

Devintasis dešimtmetis buvo aktyvios organizacinės veiklos valdymo srityje laikas. Viena įprasčiausių tos veiklos formų buvo didelių kabineto ministerijų suskirstymas į mažesnes, beveik savarankiškas organizacijas, vadinamas agentūromis (Jungtinė Karalystė), specialiosiomis veikiančiomis agentūromis (Kanada) ir dar kitaip. Kraštutiniausiu atveju – Naujojoje Zelandijoje ši organizavimo forma vyriausybei palieka labai nedidelį vaidmenį ir perkelia daugumą veiksmų į beveik savarankiškas įstaigas, arba „korporacijas"[150]. Dėl šių naujų organizacinių formų vyriausybių politiką įgyvendinančios struktūros darosi panašios į švediškąsias. Šių reformų poveikis buvo tas, kad buvo garantuota didesnė politiką įgyvendinančių organizacijų autonomija ir buvo padidinta jų atskaitomybė visuomenei panaudojant ne įprastines politines, bet rinkos priemones.

Daugelis bandymų reformuoti devintajame ir dešimtojo dešimtmečio pradžioje buvo daugiau procedūrinio negu struktūrinio pobūdžio. Kaip priemonė suteikti kryptingumą organizacijų veiklai buvo labiau pabrėžiama viešoji vadyba, o ne tradicinės valstybinės tarnybos vertybės[151]. Net tokiose šalyse kaip Prancūzija ir Skandinavijos valstybės būta plačių sąjūdžių siekiant „sumoderninti" ir „atnaujinti" valstybinę tarnybą[152]. Buvo ne tik decentralizuotos įstaigos ir panašios subministerijų lygio institucijos, bet ir įgyvendinta nemažai struktūrinių valstybinės tarnybos sistemų reformų. Konkrečiai, prezidento Carterio Valstybinės tarnybos reformos įstatyme[153] iškelta aukštesniosios vykdomosios institucijos idėja buvo perimta daugelio kitų šalių[154]. Apskritai šios reformos sukūrė aukštesniųjų vykdytojų kadrus, kuriuos galima pasiųsti į viešąjį sektorių svarbioms vadybos problemoms spręsti.

Kad ir kokios svarbios buvo demokratinėse pramoninėse šalyse įvykusios permainos, buvusiose komunistinėse Rytų Europos šalyse vykstančios permainos dar dramatiškesnės[155]. Čia vykusios permainos ne tik pašalino ideologinį komunistinio režimo pobūdį, bet vertintinos ir kaip mėginimas pasivyti per dešimtmečius Vakarų šalyse įvykusias permainas vadybos ir organizavimo srityse. Visa tai daroma platesnių socialinių, ekonominių ir politinių permainų bei sąlygiško ekonominio skurdo kontekste. Uždavinys milžiniškas, ir kol kas anksti komentuoti, ar šios pastangos buvo sėkmingos, ar jos žlugo. Tačiau šios šalys yra įdomios laboratorijos, leidžiančios suprasti administravimo pokyčių procesus.

Negalime tikėtis šiame viename skyriuje, o gal ir keliose didelėse knygose apžvelgti plačią literatūrą apie visose pasaulio šalyse vykstantį valdymo reorganizavimą[156]. Tačiau pateiksime keletą principinių pastabų apie administravimo reorganizavimą ir pokyčius palyginamajame kontekste. Pirmoji pastaba būtų ta, kad valdymas keičiasi dažniau, negu mano daugelis žmonių. Viena tyrinėtojų grupė teigia, kad valdymo organizacijos esančios beveik nemirtingos: kartą sukurtos, jos niekada neišnyksta ir retai keičiasi. Ši tyrinėtojų grupė labai populiari visuomenėje – ypač tarp tų, kurie paprastai kritiškai nusiteikę valdžios atžvilgiu, tačiau tarp jos šalininkų yra ir akademinių sluoksnių atstovų[157].

Tačiau neatrodo, kad tokie apibūdinimai kaip nemirtingumas ir nekintamumas būtų tikslūs: valdymo organizacijos keičiasi labai dažnai. Viename Jungtinių Valstijų valdymo organizacijų tyrime atskleidėme, kad laikotarpiu nuo 1933 iki 1986 m. įvyko beveik du tūkstančiai organizacinių federalinio valdymo pokyčių[158]. Kai kurie iš jų reiškė organizacijų panaikinimą, kai kurie buvo susiję su visiškai naujų organizacijų kūrimu, bet dauguma buvo jau egzistuojančių organizacijų ir jų grupių reorganizavimai ir pakeitimai. Panašų vaizdą randame tyrinėdami Jungtinės Karalystės organizacijas, o šiek tiek

hipotetiškesnė Švedijos ir Prancūzijos valdymo struktūrų analizė taip pat atskleidžia panašius organizacinius pokyčius[159]. Taigi, žvelgiant į valdymą iš pakankamai didelio nuotolio, jis atrodo nekintamas – pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose atsirado tik devyni nauji kabineto departamentai nuo to laiko, kai buvo suformuotas pirmasis kabinetas, bet įsižiūrėjus atidžiau, stabilumo įvaizdį greitai pakeičia reorganizacijos ir pokyčių vaizdas. Todėl reikia geriau suprasti organizacinius pokyčius, negu juos suprantame dabar.

Antra pastaba dėl reorganizacijos būtų ta, kad ji yra reikšminga, bet ne per daug smarkiai. Reorganizacija kartais juodinama tiesiog kaip kaladėlių perstatinėjimas organizacijos schemose. Taip gali būti, tačiau paprastas organizacijos vietos pakeitimas gali lemti, kaip ji veikia ir įgyvendina viešąją politiką[160]. Pavyzdžiui, Jungtinių Valstijų pakrančių apsauga per savo dviejų šimtmečių istoriją buvo priskiriama daugeliui kabineto ministerijų; o neseniai ji buvo iš Finansų ministerijos perkelta į Susisiekimo ministeriją. Šis perkėlimas reiškia, kad dabar ji daugiau turi žinių apie laivų saugumą ir mažiau – apie kontrabandą. Tad reorganizacija gali padaryti subtilų, bet vis dėlto realų poveikį politikos modeliui, kurį lemia valdymo organizavimas.

Kita vertus, reorganizacija dėl efektyvumo gali būti, kaip teigė vienas mokslininkas ir praktikas, „žaltvykslė"[161]. Efektyvumo požiūriu visos organizacinės formos gali būti vienodai geros arba blogos. Tai reiškia, kad didesnę reikšmę efektyvumui negu pasirinkta konkreti organizacijos forma paprastai turi tokie platūs veiksniai kaip viešas ar neviešas organizacijos pobūdis ir konkreti organizacinė visuomenės kultūra. Atrodo, kad efektyvumo požiūriu reorganizacija būna naudingiausia paprasčiausiai todėl, kad ji tiesiog vyksta; organizacijos sukrėtimas atliekant jos reorganizavimą gali būti tiek pat naudingas kaip ir bet kuris kitas pasirenkamas organizacinis pavidalas. Net tokie drastiški organizaciniai pokyčiai kaip privatizavimas gali duoti tik efemerišką naudą. Šie atradimai, liečiantys reorganizaciją, nesutrukdė politikams, praktikams ir akademinių sluoksnių atstovams skirti daugybę laiko ir energijos svarstant ir ginant konkrečias reorganizacijas. Pernelyg patrauklu ir paprasta atsisakyti reorganizacijos tiesiog todėl, kad ji gali atnešti nedaug apčiuopiamos naudos.

Paskutinė pastaba dėl reorganizacijos būtų ta, kad akivaizdu, jog tai politinis klausimas. Lengva pamanyti, jeigu tikima, kad iš tiesų įmanoma pasiekti didesnį efektyvumą, arba tikima tik ką aptarta gero administravimo išmintimi, jog reorganizacija pirmiausia yra vadybinė arba administracinė veikla. Tačiau į struktūrinius valdymo keitimus geriau žvelgti kaip į priemonę, duodančią politinę naudą. Kartais, o galbūt dažniausiai, ta nauda būna simbolinė. Reorganizacinė veikla yra rodiklis, kad vyriausybė sprendžia problemą ir iš tikrųjų šiek tiek domisi piliečiais, kuriems iškyla ta problema. Kita

vertus, kartais politinė nauda gali būti reali. Pavyzdžiui, valdymo reorganizavimas daugiatautėje visuomenėje gali suteikti grupei, kuri save traktuoja kaip engiamą dominuojančios kultūros, didesnes galimybes atstovauti sau, kai būna priimami sprendimai, ir galbūt tvarkyti kai kuriuos savo reikalus[162]. Net kai problemos nesusijusios su etniniu jautrumu, reorganizacija gali suteikti didesnę galią kai kurioms grupėms. Pavyzdžiui, beveik nuolatos vykstantis Prekybos ir pramonės ministerijos reorganizavimas Jungtinėje Karalystėje suteikė įvairiopos naudos įvairioms grupėms, kurioms rūpėjo įvairios šios šalies ekonominės plėtros ir regioninės problemos[163].

Apskritai vyriausybės ir toliau mėgina tinkamai sutvarkyti savo organizacinę struktūrą, bet jų pastangos gali būti pasmerktos žlugti. Galbūt nėra tobulos struktūros, o tik daugiau ar mažiau patenkinamos struktūros. Tačiau reorganizacija vis dar yra labai vertinama veikla valdymo srityje. Iš dalies ji vertinga todėl, kad gali pageidautina linkme nukreipti politikos rezultatus tais atvejais, kai keičiasi bendravimo ir įtakos kryptys. Ji taip pat vertinga kaip politinis kai kurių visuomenės problemų ir elementų svarbos pripažinimas. Jei tik suprantama reali, taip pat ir simbolinė valdymo reorganizavimo vertė, jis nebūtinai yra toks laiko švaistymas, kokiu kartais manoma jį esant.

REZIUMĖ

Šiame skyriuje buvo apžvelgta sudėtinga viešųjų organizacijų struktūros tema. Čia buvo supažindinama su kylančiomis problemomis ir klausimais, o ne pateikiami aiškūs atsakymai į tuos klausimus. Vis dėlto turi būti aišku, kad viešojo administravimo sutvarkymas ir pertvarkymas nėra vien techninis klausimas. Yra plačių klausimų, liečiančių visą administravimo sąrangą, ir į juos privalo atsakyti ne valstybinė tarnyba, o politiniai lyderiai ir konstitucijų kūrėjai. Savo ruožtu jų atsakymai gali turėti milžinišką įtaką viešojo administravimo sąrangos efektyvumui ir tam, kiek visuomenė patenkinta ta sąranga.

Be šių klausimų, daugybę problemų kelia vidinė įstaigų organizacija ir viešosios veiklos vadyba. Šiuos klausimus reikia nagrinėti atsižvelgiant į konkrečios šalies situaciją ir į keliamų uždavinių pobūdį. Tačiau pagrindinis organizavimo analizės uždavinys yra sukurti tokias organizacijas, kurios duotų pareigūnams bent jau galimybę efektyviai teikti paslaugas gyventojams. Šito negali garantuoti jokia organizacijos schema ar pareigų lentelė, todėl pagrindinis vadovo uždavinys – sukurti tokią galimybę, o galbūt padaryti ją įmanomą. Galutinę įstaigos veiklos sėkmę arba nesėkmę lemia čia dirbantys žmonės.

IŠNAŠOS

1. Tai pasakius, belieka pažymėti, kad esama palyginti mažai naujų darbų apie viešųjų organizacijų struktūrą. Tačiau yra keletas vertingų išimčių. Žr.: Karen Marie Hult and Charles E.Wolcott, *Governing Public Organizations: Politics, Structures and Institutional Design* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1990); David Weimer, *Approaches to Institutional Design* (Dordrecht: Kluwer, 1995).
2. Ž., pvz., Jack H.Nott and Gary J.Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987).
3. Luther Gulick and Lyndall Urwick, *Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration, 1937); Herbert Simon, *Administrative Behavior* (New York: Free Press, 1947).
4. Apie tradicijų vaidmenį žr.: B. Guy Peters, „The Anglo–American Administrative Tradition", in John Halligan, ed., *Public Administration in the Anglo-American Countries* (Cheltenham: Edward Elgar, 2000).
5. Heidrun Pohl, „Verwaltungsrechtsschütz", in Klaus König, ed., *Verwaltungsstrukturen der DDR* (Baden-Baden: Nomos, 1991).
6. Žr. Klaus König, H.J. van Oertzen and E.Wagener, *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland* (Baden-Baden: Nomos, 1981).
7. Jie įdarbinami pagal bendrąjį darbo įstatymą, o ne pagal *Beamten* statutą.
8. Kai kurie paveldėtos valstybinės tarnybos atstovai taip pat susikompromitavo pernelyg uoliai vykdydami kai kuriuos pasibjaurėtinus Rytų Vokietijos vyriausybės įstatymus ir todėl jų nebuvo galima priimti į suvienytos valstybės tarnybą.
9. Hans Ulrich Derlien, „German Unification and Bureaucratic Transformation", *Iternational Political Science Review*, 14, 1994, 319–334.
10. Gerhard Braunthal, *Political Loyalty and the Public Service in West Germany: The 1972 Decree Against Radicals and its Consequences* (Amherst, MA: University of Massachusetts Press, 1990).
11. Apie požiūrį iš scientologistinės perspektyvos žr.: Herbert Druks, *Discrimination Against Scientology in Today's Germany* (New York: H. M. Druks, 1997).
12. Žr. Patrick Dunleavy, „The Architecture of the British Central State", 1 ir 2 dalys, *Public Administration*, 67, 1989, pp. 249–275, 391–417; Anne Davies and John Willman, *What's Next?: Agencies, Departments and the Civil Service* (London: Institute for Public Policy Research, 1991).

13 „Symposium on Improving Management in Government", *Public Administration*, 66, 1988, pp. 429–455.

14. Žr. , pvz., Ken Young, „Metropolis R.I.P.?", *Political Quarterly*, 1986, pp. 36–46.
15. Paimta iš: Brian W. Hogwood, „Towards a New Structure of Public Employment in Britain", *Policy and Politics*, 26, 1999, 321–41.
16. D.C.Hague, Bruce L.R. Smith and Anthony Barker, *Public Policy and Private Interests: The Institutions of Compromise* (London: Macmillan, 1975); Brian W.Hogwood, „Quasi-Government in Scotland: Scottish Forms within a British Setting", in Anthony Barker, ed., *Quangos in Britain* (London: Macmillan, 1982).
17. Mike Fogden, „Managing Change in the Employment Service", *Public Money and Management*, 13, 1994, 9–16.
18. Christopher Hood, „The Hidden Public Sector: The Quangoization of the World?" in Franz-Xavier Kaufmann, Giadomenico Majone and Vincent Ostrom, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (Berlin: de Gruyter, 1986).
19. P.Holland and M.Fallon, *The Quango Explosion* (London: Conservative Political Centre, 1978).
20. Pusiau nepriklausomi vyriausybiniai dariniai yra patogūs iš dalies todėl, kad sukuriama daug šefuojamų vietų, kurios padeda vyriausybei atsilyginti savo rėmėjams.
21. Sir Stafford Northcote and Sir Charles Trevelyan, *Report on the Organization of the Permanent Civil Service* (London: House of Commons, 1853).
22. Commitee on the Civil Service, *Report* (The Fulton Report), Cmnd.3638 (1968 birželis).
23. *Inquiry into Civil Service Pay* (The Megaw Report), Cmnd. 8590 (London:HMSO, 1982 liepa).
24. Dabar čia šiek tiek didesnė ir tarnautojų kaita tarp vietos ir centrinių vyriausybių, bet vis dėlto ji nėra tokia didelė kaip Vokietijoje.
25. Sir John Hoskyns, „Whitehall and Westminster: An Outsider's View", *Fiscal Studies*, 3, 1982, pp. 162–172.
26. Žr. Gavin Drewry and Tony Butcher, *The Civil Service Today*, 2nd edn (Oxford: Basil Blackwell, 1988), pp. 166–170.
27. Thierry Pfister, *La Republique des fonctionnaires* (Paris: Albin Michel, 1988).
28. Jean-Luc Bodiguel and Luc Rouban, *Le fonctionnaire detrone* (Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1991), pp. 99–103.
29. Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'Etat* (Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986).
30. Luc Rouban, *Les cadres superieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative* (Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992).

31. Jean Francois Kesler, *L'ENA, la societe, l'Etat* (Paris: Berger-Levrault, 1986).

32. Rene Remond, Aline Coutrot and Isabel Boussard, *Quarante Ans de Cabinets Ministeriels* (Paris: Presses de la Fondation des sciences politiques, 1982).

33. Anne Stevens, „*L'Alternance* and the Higher Civil Service", in Philip G. Cerney and Martin A. Schain, eds, *Socialism, the State and Public Policy in France* (London: Frances Pinter, 1985); Monique Dagnaud and Dominique Mehl, „L'Elite Rose Confirmee", *Pouvoirs*, 50, 1989, p.142.

34. Alice Rawsthorn, „So Far the Omens Are Not Ideal", *Finacial Times*, 1993 m. birželio 24 d.

35. Howard Machin, *The Prefect in French Public Administration* (London: Croom Helm, 1978).

36. Jean-Paul Costa and Yves Jegouzo, eds, *L'administration françaises face aux défis de la decentralisation* (Paris: Editions STH, 1988).

37. Jack Hayward, *Governing France: The One and Indivisible Republic*, 2nd edn (New York: Norton, 1983), pp.24-25.

38. Kurt Samuelsson, *From Great Power to Welfare State* (London:Allien and Unwin, 1968).

39. Žr. B.Guy Peters, „Sweden:The Explosion of Public Employment", in Richard Rose *et al.*, *Public Employment in Western Nations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

40. D. Soderlind and O.Petersson, *Svensk forvaltningspolitik* (Uppsala:Diskurs, 1988).

41. Žr. Daniel Tarschys and Maud Eduards, *Petita* (Stockholm: Petita, 1975); Bengt Jacobssen, *Hur styrs forvaltningen* (Lund: Studentlitteratur, 1984).

42. Hugh Heclo and Henrick Madsen, *Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism* (Philadelphia, PA:Temple University Press, 1987), pp. 10–12.

43. Peters, „Sweden", *op.cit.*

44. Žr. A.Beckerus and A.Edstrom, *Doktrinskiftet: Nya ideal i svenskt lederskap* (Stockholm: Svenska Dagblatet, 1988).

45. Maivor Sjolund, „Rewards at the Top; The Swedish Case", in Christopher Hood and B.Guy Peters, *Rewards of Higher Public Office* (London: Sage, 1993).

46. Paul C. Light, *Thickening Government* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1996).

47. Ryškus suskirstymas atsispindi bendrojoje lentelėje, kurioje suklasifikuoti daugiausia tarnautojai, ir atlyginimų lentelėje, kurioje suklasifikuoti daugiausia darbininkai. Paštas turi savo atlyginimų ir laipsnių sistemą kaip ir kai kurios kitos organizacijos, pavyzdžiui, *Tennessee Valley Authority* ir CŽV.

48. Patricia W. Ingraham and Carolyn Ban, *Legislating Bureucratic Change: The Civil Service Reform Act Of 1978* (Albany: SUNY Press, 1984).

49. Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995).

50. Žr. Harold Seidman, *Politics, Power and Position*, 5th edn (New York: Oxford University Press, 1998).

51. *SBA* nepriklauso Prekybos ministerijai iš esmės todėl, kad jaučiama, jog jai labiau rūpi stambus verslas, o ne smulkesni verslai.

52. Paprastai kiekviena organizacija atsiskaito atitinkamam kiekvienų rūmų komitetui bei kiekvienų rūmų išlaidų pakomitečiui.

53. Christopher F. Edley, *Administrative Law: Rethinking Judicial Control of the Bureaucracy* (New Haven, CT: Yale University Press, 1990).

54. Luther Gulick, „Notes on the Theory of Organizations", in Gulick and L.F.Urwick, eds, *Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration, 1937), pp.3-50; Schuyler Wallace, *Federal Departmentalism* (New York: Columbia University Press, 1941).

55. Mezzogiorno įstaiga iš tikrųjų priklauso Ministro pirmininko įstaigai.

56. Richard Rose, *Ministers and Ministries* (Oxford: Clarendon Press, 1987).

57. Jos buvo paverstos vienai ministerijai priklausančiomis įstaigomis, bet toliau atspindi regionų struktūrą.

58. Colin Campbell and George Szablowski, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies* (Toronto: Macmillan of Canada, 1979).

59. Gulick, „Notes", *op.cit.*

60. Robert Fried, *The Italian Prefects* (New Haven: Yale University Press, 1967).

61. Jean-Pierre Worms, „Le prefet et ses notables", *Sociologie du Travail*, 12, 1966, pp. 249–275; Jean-Claude Thoenig, *L'Ere des Technocrates* (Paris: L'Harmattan, 1987).

62. Douglas E. Ashford, *Policy and Politics in France, Living With Uncertainty* (Philadelphia, PA: Temple University Press, 1986).

63. *op.cit.*

64. Ulrich Kloti, „Switzerland", in Donald C.Rowat, ed., *Public Administration in Developed Democracies* (New York: Marcel Dekker, 1988); Heinrich Siedentopf, „West Germany", in *ibid.*

65. Mirjan R. Damaska, *The Faces of Justice and State Authority* (New Haven, CT: Yale University Press, 1986).

66. Žr. Jorgen Gronnegaard Christensen, "The Scandinavian Welfare State: Institutions of Growth, Governance and Reform", *Scandinavian Political Studies*, 20 1997, 367-386.

67. Žr. Richardo Parry'o, Iano Thomas'o ir P.N.Bello skyrius kn.: Rose, *Ministers and Ministries* (Oxford: Clarendon Press, 1987).

68. R.A.W.Rhodes, *Beyond Westminister and Whitehall* (London:Unwin Hyman, 1988).

69. Kaip parodė konfliktas dėl bendruomenės mokesčio (asmens mokesčio), tai buvo vis mažiau būdinga Britanijai valdant Thatcher vyriausybei. Žr. Arthur Midwinter and Claire Monaghan, *From Rates to the Poll Tax* (Edinburg: University of Edinburg Press,1993).

70. Michael Keating, „Does Regional Government Work?: The Experience of France, Italy and Spain", *Governance*, 1, 1988, pp. 162–183.

71. Robert D. Putnam, Robert Leonardi and Raffaella Nanetti, *Making Democracy: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press,'993).

72. Joseph Jamar and Wolfgang Wessels, *Community Bureaucracy at the Crossroads* (Bruges: De Tempel,1985); Heinrich Siedentopf and Jacques Ziller, *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation by Member States* (London: Sage, 1988).

73. Yves Meny, Pierre Mueller and Jean-Louis Quermonne, *Adjusting to Europe* (Lomdon: Routledge, 1998).

74. Rory Watson, „Who Tops the Table in Europe", *The European*, July 11, 1993.

75. Vienas iš visapusiškiausiai šiuos pokyčius įvertinusių autorių yra Jorgen Westerstahl. Žr. jo darbą *Ett forskningsprogram: Den kommunale sjalvstyrelsen* (Stockholm: Almqvist and Wiksell, 1971).

76. Žr. Jeffrey S. Sax, „Is There a Leviathan in Your Neighborhood?" *American Economic Review*, 79, 1989, pp. 560-567.

77. Žr:. Kirkpatrick Sale, „The Polis Perplexity: An Inquiry into the Size of Cities", *Working Papers for a New Society*, January/February, 1978, pp. 64–77.

78. US Department of Commerce, Bureu of the Census, *Census of Governments*, 1992 (Washington, DC: Government Printing Office, 1995). Žr. taip pat: Kathyrn A. Foster, *The Political Economy of Special Purpose Government* (Washington, DC: Georgetown University Press, 1997).

79. James S. Fesler, *Area and Administration* (University, AL: University of Alabama Press, 1949).

80. F. Muller-Rommel, "The German Chancellor's Office", in B. Guy Peters, R. A. W. Rhodes and Vincant Wright, eds, *Administering the Summit* (London: Macmillan, 2000).

81. Campbell and Szablowski, *Superbureaucrats, op. cit.*

82. Peter Self, *Administrative Theories and Politics* (London: Allen and Unwin, 1972), p. 128.

83. Iždo vadovas – Iždo kancleris – nėra tik dar vienas ministras, jis turi didelę valdžią Kabinete, ypač kada nesutinka su ministru pirmininku. Žr.: Peter Hennessy, *Cabinet* (Oxford: Basil Blackwell, 1986).

84. Self, *Administrative Theories , op. cit.*, pp. 133–134. Thatcher, būdama ministre pirmininke, mėgino pati atlikti kai kurias koordinavimo funkcijas kartu su išplėsta ministro pirmininko įstaiga.

85. Tačiau Blairo „suvienytos valdžios" sąvokoje labiau pabrėžiamos centro koordinacinės galios.

86. Žr.: B. Guy Peters, „The Structure of Government: Issues of Concepts and Theory", in Colin Campbell and B. Guy Peters, eds, *Organizing Governance: Government Organizations* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1988).

87. Žr. analizę Williamo H. Starbucko straipsnyje „Organizational Growth and Development", in James G. March, ed., *Handbook of Organizations* (Chicago: Rand McNally, 1965), pp.496–498.

88. Geert Bouckaert, Derry Ormond and B. Guy Peters, *A Governance Agenda for Finland* (Helsinki: Ministry of Finance, 2000).

89. B. Guy Peters, „Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination", *Public Administration*, 76, 1998, 295-312.

90. Tai ypač pasakytina apie finansų ministerijas, atsakingas už valstybių biudžetų tikrinimą ir kontrolę. Žr. 7 skyrių.

91. Remond, Coutrot and Boussard, *Quarante ans, op. cit.*

92. Stevens, „L'Alternace", *op. cit.*

93. Luc Rouban, "La politisation des Fonctionnaires en France: Obstacle ou Necessite?", *Revue francaise d'administration publique*, 86, 1998, 167-182.

94. Leo Moulin, "The Politicization of Administration in Belgium", in Dogan, *The Mandarins* (New York: John Wiley, 1975), p. 163-184.

95. Peter M. Benda and Charles H. Levine, "Reagan and the Bureaucracy", in Charles O. Jones, ed., *The Reagan Legacy* (Chatham, NJ: Chatham House, 1988).

96. Paul C. Light, *Thickening Government* (Washington, DC: The Brookings Institution).

97. Bet žr.: F.F.Ridley, "The British Civil Service and Politics: Principles and Traditions in Flux", *Parliamentary Affairs*, 36, 1983, pp. 28–49.

98. J. Pierre and P. Ehn, "The Welfare State Managers: Higher Civil Servants in Sweden", in E. C. Page and V. Wright, eds, *The Higher Civil Service in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

99. Jonathan Boston, „Reorganizing the Machinery of Government", in John Martin Boston, June Pallot and Pat Walsh, *Reshaping the State* (Auckland: Oxford University Press, 1991); J.L. Boxum, J. de Ridder and M.Scheltema, *Independent Administrative Bodies* (Kluwer: Deventer, 1989).

100. Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1993); Christopher Hood and Folke Gunnar Schuppert, *Delivering Public Services in Western Europe* (London: Sage, 1988).

101. Colin Campbell and B. Guy Peters, „The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change?" *Governance*, 1, 1988, 79–109.

102. Žr. B. Wunder, ed., "The Influence of the Napoleonic "Model" of Administration on the Administrative Organization of Other Countries", Special issue of *Cahiers d'Histoire de l'Administration*, 4, 1995.

103. Ezra Suleiman, *Politics, Power and Bureaucracy in France: The Administrative Elite* (Princeton: Princeton University Press, 1974), pp. 262–264.

104. Carlos Alba, "Spain", in J. Pierre and B. Guy Peters, eds, *Politicians and Bureaucrats in Administrative Reform* (London: Routledge, 2001).

105. Paul C. Light, *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1993); Gerald Rhodes, *Inspectorates in British Government* (London: Allen and Unwin, 1981).

106. Christopher Hood, Colin Scott, Oliver James, George Jones and Tony Travers, *Regulation Inside Government* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

107. Marc Allen Eisner, *Antitrust and the Triumph of Economics* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991).

108. Žr. 5 skyrių.

109. Richard A. Harris and Sidney Milkis, *The Politics of Regulatory Change* (New York: Oxford University Press, 1989).

110. Bendrą diskusiją šiais klausimais žr.: Mathew D. McCubbins, „The Legislative Design of Regulatory Structure", *American Journal of Political Science*, 29, 1985, pp. 721–748.

111. Herbert Kaufman, *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1967), pp.176–183. Šis greitas kilnojimasis iš vietos į vietą duoda papildomą organizacinį pranašumą – leidžia kurti tarnybos kaip ypatingos organizacijos ir karjeros įvaizdį.

112. Arthur Maas, *Muddy Waters: The Army Corps of Engineers and the Nation's Rivers* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1951); Daniel Mazmanian and J. Nienaber, *Can Organizations Change?: Environmental Protection, Citizen Participation and The Army Corps of Engineers* (Washington, DC: Brookings Institution, 1979); Thoenig, *L'Ere des technocrates, op. cit.*

113. Organization for Economic Cooperation and Development, *Administration as Service, The Public as Client* (Paris: OECD, 1987); Kenneth Kernaghan, „Career Public Service 2000: Road to Renewal or Impractical Vision?", *Canadian Public Administration,* 34, 1991, 551–572.

114. B. Guy Peters, „Is Democracy a Substitude for Ethics?", in Richard A. Chapman, ed., *Public Sector Ethic in the New Millennium* (Aldershot: Ashgate, 2000).

115. Žr.: Richard Rose, *The Problem of Party Government* (London: Macmillan, 1976); B. Guy Peters, "Public Bureaucracy and Public Policy", in Douglas E. Ashford, ed., *History and Context in Comparative Public Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).

116. Robert Merton, „The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action", *American Sociological Review,* 1, 1936, pp.894–904; „Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces,* 18, 1940, pp.560–568.

117. Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967) pp.98–99.

118. Lawrence B. Mohr, „The Concept of Organizational Goal", *American Political Science Review,* 67, 1973, pp.470–481.

119. J. Bohte and K. J. Meier, „Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating", *Public Administration Review* 60, 2000, 173–182.

120. Joanne Martin, *Cultures in Organizations* (New York: Oxford University Press, 1992).

121. Edward D. Berkowitz, *America's Welfare State: From Roosevelt to Reagan* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991).

122. Gerard Timsit, *Administrations et Etats: etude comparee* (Paris: Presses universitaires de France, 1987), pp. 98–110.

123. Žr., pvz.: Merilee S. Grindle, ed., *Politics and Policy Implementation in the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1980); Jean-Claude Garcia-Zamor, „Problems of Policy Implementation in Developing Countries", in Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (New York: Marcel Dekker, 1991).

124. Vienas iš klasikinių veikalų yra David L. Sills, *The Volunteers* (Glencoe, ILL: The Free Press, 1957).

125. Jacques Fournier, *Le travail governmentale* (Paris: Dalloz, 1987).

126. Robert B. Kvavik, *Interest Groups in Norwegian Politics* (Oslo: Universitetsforlaget, 1976); Olof Petersson, *Maktens Natverk: En undersokning av regeringskansliets kontakter* (Stockholm: Carlssons, 1989).

127. Arthur L. Stinchcombe, *Information and Organizations* (Berkeley: University of California Press, 1990).

128. Ankstesnis teiginys yra iš Mary Parker Follett, „The Process of Control", in Gulick and Urwick, *Papers, op. cit.*

129. Žr.: Chester Barnard, *The Functions of the Executive* (Cambridge: Harvard University Press, 1960).

130. Neil Carter, Rudolf Klein and Patricia Day, *How Organizations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government* (London: Routledge, 1992).

131. Žinoma, dėl du paskutiniuosius dešimtmečius vykusių rinkos diegimo reformų daugiau valstybės tarnautojų pradėjo dirbti pagal trumpalaikes sutartis.

132. Michel Crozier atlikta organizacijų analizė smarkiai priklausoma nuo sluoksnių atskyrimo sampratos. Žr. jo *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964), pp. 190-208.

133. Prototipas, kurį nagrinėjo Crozier, buvo Prancūzija. Beveik tą patį galima būtų pasakyti apie trečiojo pasaulio šalis, kur tiesioginės valdžios santykiai kelia grėsmę esamai socialinei tvarkai.

134. Martin Landau, „The Rationality of Redundancy", *Public Administration Review*, 29, 1969, pp. 346–358.

135. Žr.: Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy* (Washington, DC: Public Affairs Press, 1965), pp.137–142; Jonathan Bendor, *Parallel Systems* (Berkeley: University of California Press, 1985).

136. William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine/ Atherton, 1971); dėl šio argumento pagrindimo žr.: Andre Blais and Stephane Dion, eds, *The Budget-Maximizing Bureaucrat* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).

137. Donald J. Horowitz, „Is There a Third-World Policy Process?", *Policy Sciences*, 22, 1989, pp.197–212.

138. Žr. 2 skyrių.

139. Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon, op. cit.*, pp. 231–236.

141. Mason Haire, Edwin E. Ghiselli and Lyman W. Porter, *Managerial Thinking: An International Study* (New York: John Wiley, 1966).

141. L.L.Roos and N.P.Roos, *Managers of Modernization* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971).

142. Geert H. Hofstede, *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values* (Beverly Hills, CA: Sage, 1984).

143. D.C. Pitt and B.C.Smith, *Government Departments: An Organizational Perspective* (London: Routledge and Kegan Paul, 1981).

144. Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (New York: Free Press, 1961), pp. 3–21.

145. Peter Blau and Richard Scott, *Formal Organizations* (San Francisco: Chandler, 1962).

146. Charles Perrow, *Organizational Analysis: A Sociological View* (Belmont, CA: Wadsworth, 1970); James D. Thompson and Arthur Tuden, „Strategy, Structure and Process of Organizational Design", in *Comparative Studies in Administration* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Administrative Science Center, 1959).

147. Paplitusį argumentą dėl politinių sričių skirtumų reikšmingumo žr.: Gary Freeman, „National Styles and Policy Sectors Explaining Structured Variation", *Journal of Public Policy,* 5, 1985, pp. 467-496. Kitame skyriuje nagrinėsime atsitiktines schemas, o Freemanas aptaria nominalias politikos sritis, tokias kaip sveikatos apsauga, švietimas ir gynyba.

148. W. Henry Lambright and Albert H. Teich, „The Organizational Context of Scientific Research", in Paul C. Nystrom and William H. Starbuck, *Handbook of Organizational Design* (Oxford: Oxford University Press, 1981).

149. Žr.: Robert Miewald and Michael Steinman, eds, *Problems in Administrative Reform* (Chicago: Nelson-Hall, 1984).

150. Jonathan Boston, „Reorganizing the Machinery", *op. cit.*; Graham Scott, Peter Bushnell and Nikitin Salle, „Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience", *Governance,* 4, 1990, pp.138–167.

151. Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services* (Oxford: Basil Blackwell, 1990); Andrew Massey, *Managing the Public Sector* (Aldershot: Edward Elgar, 1992).

152. Luc Rouban, „La modernisation de l'Etat et la fain de la specificite francaise", *Revue francaise de science politique,* 40, 1990, pp. 521–545; Johan P. Olsen, „Modernization Programs in Perspective", *Governance,* 4, 1991, pp.133–157.

153. Patricia W. Ingraham and Carolyn Ban, *Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978* (Albany: SUNY Press, 1984).

154. Patricia W. Ingraham and David Rosenbloom, *The Promise and Paradox of Civil Service Reform* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992); Colin Campbell and John Halligan, *Political Leadership in an Age of Constraint* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).

155. Žr.: Theo A.J. Toonen, „Analyzing Institutional Change and Administrative Transformation: A Comparative View", *Public Administration*, 71 1993, pp. 151-168; Joachim Jens Hesse, „Administrative Modernisation in Central and East European Countries", *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, 2, 1991, pp. 197–217.

156. Žr.: Gerald Gaiden, *Government Reorganization Comes of Age* (Berlin: de Gruyter, 1991); Johan P. Olsen and B. Guy Peters, *Learning From Administrative Reform* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, Scandinavian University Press, 1996).

157. Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1976); Paul C. Nystrom and William H. Starbuck, *Handbook of Organizational Design* (Oxford: Oxford University Press, 1981), pp. xv–xvi.

158. B.Guy Peters and Brain W. Hogwood, „The Death of Immortality: Births, Deaths and Metamorphoses in the U S Federal Bureaucracy", *American Review of Public Administration*, 18, 1988, pp. 119–133.

159. Brain W. Hogwood, „Much Exaggerated: Death and Survival in British Quangos", pranešimas perskaitytas 1993 m. balandžio mėnesį Leicesteryje, JK, vykusiame Politinių tyrimų asociacijos susirinkime.

160. Lester Salamon, „The Question of Goals", in Peter Szanton, ed., *Federal Reorganization: What Have We Learned?* (Chatham, NJ: Chatham House, 1981).

161. Rufus Miles, „Notes for a President Bent on Reorganization", *Public Administration Review*, *37*, 1977, pp. 156–162.

162. Kraštutinis šito pavyzdys būtų tokių Belgijos kultūriškai reikšmingų ministerijų kaip švietimo ir komunikacijų ministerijos skilimas į prancūzišką ir flamandišką skyrius, turinčius ministerijų statusą.

163. Brian W. Hogwood, „The Rise and Fall and Rise of the Department of Trade and Industry", in Campbell and Peters, eds, *Organizing Governance, op. cit.*

Penktas skyrius

POLITIKA IR VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS

Ankstesnieji skyriai iš esmės buvo šio ir kitų trijų skyrių pagrindas. Mes aptarėme viešojo administravimo ir jo aplinkos sąryšį nagrinėdami socialinį ir ekonominį administravimo foną, jo kultūrinę terpę, viešosios administracijos mėginimus burti personalą iš tos aplinkos, taip pat biurokratijos organizacinės struktūros modelius. Šiame skyriuje pradedame nagrinėti politikos santykį su viešuoju administravimu bei su administratorių daromais politiniais sprendimais. Kartais patrauklu apie viešąjį administravimą galvoti kaip apie vadybą, bet tai būtų klaida. Administracijos santykis su formaliais ir neformaliais politikos veikėjais visuomenėje turi didžiulę įtaką administratorių elgesiui ir jų sprendimams. Šiame ir tolesniuose skyriuose nagrinėsime šios įtakos mastą ir būdus, kuriais ji daroma.

Galbūt geriausia pradėti šį svarstymą dar kartą pabrėžiant, jog tebėra svarbi sena valstybinio gyvenimo išmintis, kad politika ir administravimas – atskiri dalykai ir kad verta juos skirti tiek analizuojant valdžios institucijas bei jų veiklą, tiek ir tai, kaip tvarkomi viešieji reikalai[1]. Nors daugybė autorių mėgino paneigti šią išmintį, ji pasirodė esanti stulbinamai gyvybinga ir vis atgimsta daugybėje politinių sistemų[2]. Todėl turime daryti prielaidą, kad ši išmintis, net jeigu ji nėra visai ar nors iš dalies teisinga analitiniu požiūriu, vis dėlto praverčia administratoriams ir politikams. Kas lemia tai, kad vieni ir kiti pageidauja, jog šis dirbtinis dviejų funkcijų atskyrimas išliktų?

Šis tariamas administravimo ir politikos atskyrimas leidžia administratoriams įsitraukti į politiką (daugiau į organizacinę negu partinę) neužsikraunant politinės atsakomybės už savo veiksmų rezultatus. Be to, jie gali įsitraukti į politikos kūrimą, tariamai taikydami techninius arba teisinius kriterijus savo sprendimams, ir išvengti kišimosi politinių veikėjų, kurie kitu atveju galėtų atpažinti administratorių daromą politinę arba ideologinę įtaką jų politikai ir pareikalautų iš jų keisti tą politiką[3]. Taigi politikai, visuomenė ir net patys administratoriai gali administratorių veiksmus traktuoti kaip paprasčiausio racionalių, teisinių arba techninių kriterijų taikymo politikos klausimams spręsti rezultatą. Tokia profesionalaus nešališkumo regimybė gali kitu atveju visuomenei nepriimtinus sprendimus padaryti priimtinesnius[4]. Ši regimybė, jog daromi racionalūs ir techniniai sprendimai, sustiprėja tada, kai, pavyzdžiui, anglų-amerikiečių demokratijose dedamos didelės pastangos padaryti valstybinę tarnybą politiškai neutralią valdžioje esančių partijų atžvilgiu.

Politikos ir administravimo atskyrimas taip pat suteikia tam tikrą veikimo laisvę politikams, kurie kitu atveju jos neturėtų. Iš esmės, atskyrus šiuos du institucinio pasirinkimo tipus, sudaromos tokios palankesnės sąlygos, kad daugelį sunkių šiuolaikinės vyriausybės sprendimų gali daryti asmenys, kuriems neteks susidurti su visuomene kituose rinkimuose[5]. Tad toks atskyri-

mas gali padėti politikams formuoti ar nors daryti įtaką svarbiam sprendimui, kurį skelbs „nepolitinė" institucija, ir ši institucija nebus laikoma atskaitinga visuomenei. Be to, ši samprata, kad viešajame gyvenime galima atskirti politinį ir techninį sprendimų priėmimo lygius, leido politikams reformatoriams daugelį svarbių valstybinių sprendimų maksimaliai atitolinti nuo „politikos" srities – šiuo atveju „politika" reiškia daugiausia korumpuotą politikos mašiną ir kitus neigiamus politinio gyvenimo aspektus. Šitaip elgiantis daugelis svarbių vyriausybės funkcijų išlaisvinamos nuo šališkos partinės kontrolės ir perduodamos nepriklausomoms įstaigoms, biurokratijoms ir technokratiniams elitams[6].

Akivaizdu, šiais atvejais remiamasi prielaida, kad tokioje aplinkoje priimantys sprendimus administratoriai apsaugomi nuo galimo politinio spaudimo ir dėl tokios izoliacijos gali priimti sprendimus *pro bono publico*. Tačiau, kaip parodysime, šitoks dirbtinis politinių ir administracinių funkcijų atskyrimas, užuot pašalinęs sprendimams daromą politinę įtaką, iš tikrųjų gali padaryti juos priklausomus nuo kitokių ir keblesnių politinių įtakų. Manoma, kad šios įtakos sukelia daugiau keblumų, nes jos nematomos, todėl piliečiams sunku jas atpažinti ir dar sunkiau kontroliuoti. Be to, biurokratijos sugebėjimo kurti visuomenę įpareigojančias taisykles, turint omenyje palyginti paslaptingas jų kūrimo procedūras, gali nepastebėti niekas, išskyrus įžvalgiausius jos narius[7].

Dar ne visiškai išvarę politinio ir administracinio pasirinkimo atskyrimo demoną, dabar galime suprasti, kodėl politikos proceso veikėjams gali kilti noras pripažinti tokią doktriną ir kodėl mokslininkai gali pradėti jais tikėti. Taigi, nors mokslininkai gali abstrakčiai menkinti politikos ir administravimo dichotomiją, patyrę, kaip veikėjai suvokia savo vaidmenis, jie priversti pripažinti bent jau tai, kad šios funkcijos atskirtos psichologiškai. Todėl toliau mes nagrinėsime tiek politinę aplinką, kurioje priimami administraciniai sprendimai, tiek ir šiems sprendimams daromas politines įtakas. Naudinga atskirti kelias pamatines administratorių politinės veiklos dimensijas.

Pirmąją tokią dimensiją galima sąlygiškai vadinti „vidine-išorine", o galbūt tiksliau – „politika-išlikimas". Viename šios dimensijos poliuje yra politinė veikla įstaigos, kuri, siekdama plėtoti politiką, reaguoja į spaudimo grupių, šalininkų, politinės vykdomosios valdžios ir kitų šaltinių daromą įtaką. Kitame kontinuumo poliuje yra politinė veikla, skirta organizacijai išlaikyti ir plėtoti. Mohro terminais sakant, tai tikslingi ir refleksyvūs tikslai[8]. Šios dvi politikos formos realiame gyvenime retai būna taip aiškiai atskirtos, ir kiekviena padeda sėkmingai įgyvendinti kitus tikslus. Tačiau šias dvi formas galima skirti turint analitinių tikslų ir siekiant nustatyti, kokio pobūdžio įtaka

bus greičiausiai daroma ir kokie pagrindiniai politinio konflikto židiniai galimi kiekvienai iš jų.

Antroji administracinės politikos dimensija yra biurokratiškumo, arba formalumo, dimensija. Administratoriai veikia kartu tiek su kitais valdžios pareigūnais (įstatymų leidėjais, politine vykdomąja valdžia, kitais administratoriais, subnacionalinių vyriausybių atstovais), tiek ir su neoficialiais politikos veikėjais (daugiausia su spaudimo grupių atstovais). Šiuos sąveikos atvejus ne visada galima aiškiai atskirti, nes pareigūnai dažnai turi nuolatinių įsipareigojimų konkrečioms suinteresuotoms grupėms, o spaudimo grupės gali veikti pusiau oficialiai. Tačiau šiuos atvejus skirti naudinga dėl analitinių priežasčių, nes sąveikos stilius, jos legitimumas ir galima įtaka politikai priklauso nuo to, kokie veikėjai dalyvauja ir už kokios rūšies veiklą įstaiga yra atsakinga.

Dvi viešosios administracijos vykdomos politinės veiklos dimensijos ir kiekvienos rūšies veiklos pavyzdžiai pateikiami 5.1 schemoje, kurioje parodyta keturių kategorijų klasifikacija, atsirandanti sukryžiavus dvi dimensijas. Pamatysime politizuotus administracinius veiksmus, kurie yra tiek formalūs, tiek ir neformalūs ir skirti daugiau arba politikai formuoti, arba išlikti.Vidinės-formalios administracinės politikos pavyzdys – tai santykis tarp aukštesniojo rango valstybės tarnautojo ir kabineto ministro, kuriam jis turi tarnauti[9]. Natūralu, jog apkrauti gausybe nuobodžių politinių darbų, be to, turintys vadovauti didelei biurokratinei organizacijai ministrai vis labiau nepajėgūs pakankamai aprėpti daugelio politiškai spręstinų problemų ir su tais sprendimais susijusios informacijos. Kitko ir negalima tikėtis.Tad sprendimai priimami konsultuojantis su aukštais administracijos pareigūnais arba šie pareigūnai įgaliojami patys spręsti[10]. Todėl šitokio pobūdžio ministrų ir valstybės tarnautojų bendradarbiavimas pradėjo vyrauti kuriant politiką, ir jį būtina geriau suprasti norint numatyti šiuolaikinėse politinėse sistemose vykstančio politikos proceso rezultatus. Pasiekta tam tikra pažanga kuriant modelius, padedančius tai suprasti, bet juos vis dar reikia iš esmės tobulinti ir konceptualizuoti[11].

Išorinė-formali administracinė politika galbūt geriausiai atpažįstama dviem aspektais. Pirmasis – tai valstybės biudžeto sudarinėjimo procesas, kuriam vykstant administravimo įstaigos turi siekti nuolatinio ir didinamo finansavimo iš kitų valdžios institucijų. Kai kurie autoriai pažymi, kad tai galbūt yra pats svarbiausias administravimo politikos aspektas, nes jis yra būsimų įstaigos programų ašis[12]. Politinė veikla tikrai yra milžiniškų įstaigos dedamų pastangų pagrindas, ir jai skiriama daug dėmesio populiarioje ir mokslinėje literatūroje. Ji reiškia pastangas sutelkti didelę politinę paramą įstaigai, jeigu ši tikisi gauti trokštamą finansavimą, todėl tai yra veikla, kurios didelę dalį

sudaro ir neformali politika – suinteresuotų grupių ir pačios įstaigos lobizmas. Antras svarbus išorinės – formalios politikos tipas – atskaitomybės visuomenei politika, kurią vykdydami kiti formalūs dariniai stengiasi pažaboti viešosios biurokratijos autonomiją. Visos viešojo sektoriaus institucijos šiek tiek įpareigotos stebėti, kad viešoji biurokratija nepiktnaudžiautų jai suteikta veiksmų laisve ir veiktų pagal įstatymus, kuriais apibrėžiamos jos organizacijos, ir pagal jos administruojamus įstatymus. Kadangi šie du „išorinės-formalios" politikos tipai svarbūs šiuolaikinėje politikoje, juos aptarsime atskirai tolesniuose skyriuose[13].

Vidinę-neformalią administracinę politiką galbūt geriausiai apibūdina spaudimo grupių ir administracijos santykis formuojant politiką. Faktiškai visose politinėse sistemose suinteresuotos (arba spaudimo) grupės mėgina paveikti priimamus viešuosius sprendimus[14]. Administracijos atvirumą šioms galimoms įtakoms ir grupių sėkmę išsikovojant jų trokštamus politinius sprendimus lemia daugelis institucinių, politinių ir kultūrinių faktorių, kuriuos reikia toliau svarstyti ir tyrinėti. Tačiau visur, išskyrus pačias totalitariškiausias visuomenes, paprastai būna daug galimybių veikti grupėms ir daryti įtaką biurokratijos vykdomo politikos formulavimo procesui.

		Vidinė	*Išorinė*
Formalumas	Formali	*Administratoriaus / ministro ryšys*	*Biudžeto sudarinėjimas: atskaitomybė*
	Neformali	*Administracinis lobizmas*	*Klientūros parama*

5.1 schema. Biurokratinės politikos tipai

Galiausiai išorinę-neformalią administracinę politiką geriausiai apibūdina santykiai tarp suinteresuotų grupių, visuomenės apskritai ir valstybės biurokratų, mėginančių gauti paramą savo programoms įgyvendinti ir tam, kad būtų garantuotas nuolatinis jų įstaigos finansavimas sudarinėjant biudžetą. Šie biurokratai turi keletą priemonių paveikti net nedėmesingą publiką: tai reklama ir teigiamo įvaizdžio diegimas visuomenėje – pavyzdžiui, „jūrų pėstininkams reikia keleto gerų vyrų"[15]. Kaip minėjome anksčiau, šis politinės veiklos tipas neatsiejamai susijęs su spaudimo grupių sugebėjimu daryti įtaką politikai ir su įstaigų sugebėjimu išlikti konkurencijos sąlygomis.

Turime tam tikrą bendrą administracinės politikos masto ir įvairovės vaizdą, tad pradedame nuodugniau svarstyti administravimo politiką nagrinėdami neformalių šių sąveikų aspektą – būtent sąryšį tarp administracijos ir spaudimo grupių, politinių partijų ir kitų neoficialių politinių grupių, kurios siekia daryti įtaką viešajai politikai arba kuriomis kliaujasi administratoriai pagrįsdami savo būsimas programas ir finansavimą. Mūsų svarstymai apie politinių partijų ir administracijos sąryšį iš esmės daug trumpesni negu apie spaudimo grupes. Taip yra iš dalies todėl, kad didžiausia partijų įtaka, atrodo, labiausiai išryškėja per oficialius mechanizmus, kai partijų nariai turi formalius vyriausybinius postus ir primeta savo pažiūras biurokratijai. Kadangi beveik dėl pačios jų esmės politines partijas labiausiai skatina galimybė gauti valstybines pareigas, o ne galimybė daryti įtaką politikai lobistine veikla, prasmingiau būtų apžvelgti ne tiek neoficialią, kiek oficialią partijos veiklą. Svarbiausia šio apibendrinimo išimtis būtų mažosios partijos, žinančios, kad jos turi mažai, o gal apskritai neturi galimybių gauti pareigas ir todėl daugeliu atžvilgių veikia kaip suinteresuotos grupės.

BIUROKRATIJA IR SPAUDIMO GRUPĖS

Konfliktas tarp spaudimo grupių pateikiamų reikalavimų ir biurokratijos vaidmens priimant sprendimus daugumoje visuomenių yra vienas iš pagrindinių vyriausybės konfliktų. Viena vertus, turime valdymo instituciją, reprezentuojančią valstybės valdžią, nešališkumą, o Vokietijos *Rechtstaat* tradicijoje netgi teisminį temperamentą. Kita vertus, turime grupes, kurios dėl pačios savo prigimties atstovauja tik konkretiems siauriems interesams ir siekia, kad valdžia teiktų joms pirmenybę. Šis valstybės ir suinteresuotų grupių vaidmenų pasiskirstymas įvairiose politinėse kultūrose suvokiamas skirtingai. Konfliktas tarp jų Norvegijoje gali būti ne toks stiprus kaip, tarkime, Prancūzijoje, o abiejose šiose šalyse ne toks stiprus kaip daugelyje mažiau išsivysčiusių visuomenių. Tačiau įdomu, kad konfliktas tarp biurokratijos ir suinteresuotų grupių daugumoje visuomenių buvo pakankamai sušvelnintas, todėl abiejų organizacijų tinklai sugeba ne tik koegzistuoti, bet ir efektyviai bendradarbiauti[16]. Be to, ypač įdomu tai, kad toms visuomenėms, kurioms būdingas pozityviausias požiūris į viešąją biurokratiją – Vokietijoje, Nyderlanduose ir Skandinavijos šalyse, – daug geriau pavyko išnaudoti spaudimo grupių vaidmenį formuojant politiką negu toms politinėms sistemoms, kurioms būdingas menkinamas požiūris į valstybės tarnautojus[17]. Iš tiesų, palyginti teigiamas valstybinės tarnybos vertinimas gali būti *reikalingas* tam, kad valstybės tar-

nautojai turėtų veikimo laisvę bendraudami su spaudimo grupėmis ir galėtų prisitaikyti prie jų reikalavimų; kad toks bendradarbiavimas būtų sėkmingas.

Kadangi akivaizdu, kad egzistuoja konfliktas tarp šių dviejų politikos veikėjų ir institucijų tinklų, tai kaip jie sugeba taip gerai ir dažnai bendradarbiauti formuojant politiką? Pirmiausia, stereotipiškai apibūdinant šių dviejų tinklų veikėjų politinius vaidmenis, iš dalies pametami iš akių kai kurie tikrieji jų bendravimo aspektai. Valstybinė tarnyba retai kalba arba veikia kaip vieninga visuma. Ji suskirstyta į daugybę organizacijų, kurių kiekviena turi savų siaurų politinių interesų, o šie neretai sutampa su kurios nors spaudimo grupės interesais. Taigi biurokratijos įstaigos, ypač viešoji biurokratija tokios decentralizuotos valstybės, kokia yra Jungtinės Valstijos ar Skandinavijos šalys, iš tikrųjų gali turėti daug bendra su interesų grupėmis, kurioms rūpi tie patys politikos klausimai. Negana to, spaudimo grupės daugumoje Vakarų demokratijų suprato, kad veikdamos politikoje ne taip savanaudiškai, jos gali sau ir savo nariams gauti daugiau politinės naudos ilgalaikėje perspektyvoje.

Antra, konfliktas tarp suinteresuotų grupių ir biurokratijos būna minimalus todėl, kad jos galėtų įgyvendinti savo tikslus. Administratoriams reikia spaudimo grupių politinės paramos ir jų turimos įtakos dėl išorinių jų ryšių su kitomis politinėmis institucijomis, taip pat jiems reikia spaudimo grupių teikiamos informacijos formuojant ir ginant vykdomą politiką. Panašiai spaudimo grupėms reikia prieiti prie politikos proceso ir daryti įtaką priimamiems sprendimams. Turint omenyje tai, kad šiuolaikinėse vyriausybėse sprendimų priėmimas fragmentuotas, šis abipusis poreikis yra pamatinis dinaminis veiksnys, kuriuo paaiškinamas dažnas viešosios biurokratijos ir spaudimo grupių bendradarbiavimas[18]. Dabar mūsų laukia sunkesnis uždavinys – apibūdinti, kaip bendrauja šie du mainų partneriai ir kokie būna skirtingų bendravimo modelių padariniai.

Klasifikuodami bendravimą tarp spaudimo grupių ir biurokratijų, galime skirti keturis pagrindinius šios sąveikos tipus. Ši klasifikacija kartu su kiekvieno tipo numanoma charakteristika ir padariniais pateikiama 5.1 lentelėje. Šioje klasifikacinėje schemoje bendravimas tarp biurokratų ir spaudimo grupių skirstomas į keturias dideles kategorijas, sudarančias neformalų kontinuumą nuo situacijų, kai spaudimo grupių įtaka politikai laikoma neteisėta, iki atvejų, kada ji laikoma teisėta ir būtina. Šios keturios kategorijos labai plačios ir gali turėti didelių variacijų, bet vis dėlto naudinga remtis tokia schema norint suprasti, kokie būna skirtingi šių veikėjų santykiai. Su kiekvienu iš šių bendravimo modelių siejamos sąvokos, padedančios apibūdinti, kaip realizuojamas santykis ir koks yra jo poveikis politikai.

5.1 lentelė. Spaudimo grupių ir biurokratijos bendravimo tipai

	Charakteristikos			
Tipai	*Mastas*	*Įtaka*	*Stilius*	*Poveikis*
Teisėtas	Platus	Didelė	Derybos	Perskirstymas/susireguliavimas
Clientela	Siauras	Vidutinė	Simbiozė	Susireguliavimas/skirstymas
Parantela	Siauras	Vidutinė	Giminystė	Reguliavimas/skirstymas
Neteisėtas	Kintantis	Jokia/didelė	Konfrontacija	Joks/perskirstymas

Teisėto bendravimo tipai

Pirmoji bendravimo tarp biurokratų ir spaudimo grupių kategorija vadinama „teisėtas bendravimas". Šis apibūdinimas reiškia tai, kad kai kuriose politinėse sistemose spaudimo grupių egzistavimas ne tik pripažįstamas kaip politinio gyvenimo faktas, bet šios grupės legaliai ir oficialiai įtraukiamos į viešosios politikos formavimo ir administravimo procesą. Iš tiesų šioje valdymo sampratoje suinteresuotų grupių dalyvavimas viešajame sektoriuje yra ne tik teisėtas, jis yra beveik būtinas. Pagrindiniai šio tipo pavyzdžiai – Vokietija, Nyderlandai ir Skandinavija, bet daugelyje kitų šalių taip pat pripažįstamas teisėtas spaudimo grupių vaidmuo, nors ir kiek labiau varžomas.

Korporatizmas ir viešasis administravimas. Vienas iš teisėto ryšio tarp suinteresuotų grupių ir valdžios atvejų buvo apibūdintas kaip „korporatizmas" arba „neokorporatizmas"[19]. Tai iš tikrųjų gana radikalus teisėto ryšio variantas tuo požiūriu, kad čia mėginama riboti į politikos procesą įtraukiamų suinteresuotų grupių skaičių ir tam tikru mastu tas grupes gana tiesiogiai įtraukti į valstybės aparatą. Phillipe'as Schmitteris apibrėžia korporatizmą kaip sistemą, kuriai būdingas „ribotas skaičius pavienių, privalomų, nekonkuruojančių, hierarchiškai surikiuotų ir funkciškai diferencijuotų" grupių, turinčių faktinį leidimą atstovauti konkrečiai jų kompetencijos sričiai"[20]. Toliau jis skiria *visuomeninį korporatizmą,* kada privatūs susivienijimai dominuoja prieš valstybę formuojant politiką, ir *valstybinį korporatizmą,* kada dominuojantis veikėjas yra valstybė[21]. Šis korporatyvinių sistemų apibrėžimas reiškia, kad konkrečioje politikos srityje yra monopolinis suinteresuotų grupių ryšys, o šį ryšį sankcionuoja kokia nors valstybinė organizacija. Šis modelis iškyla kaip kontrastas atviresnėms, derybomis pagrįstoms sistemoms, kurios, kaip manoma, būdingos pliuralistinei suinteresuotų grupių sanklodai.

Gerhardas Lehmbruchas nagrinėja švelnesnį korporatizmo variantą, kada ryšys tarp suinteresuotų grupių ir vyriausybės ne toks formalizuotas ir plačiau tarpusavyje derasi pačios grupės formuojant politiką[22]. Šis variantas, artimesnis pliuralistiniam, vadinamas „liberaliu korporatizmu" arba „korporatyviniu pliuralizmu"[23]. Vėlesniuose darbuose „korporatizmo" sąvoka net

buvo dar labiau diferencijuota ir vartojami tokie terminai kaip „mezokorporatizmas" ir „derybų ekonomika" siekiant aprašyti ne tokias griežtas bendrojo santykių tarp viešojo sektoriaus ir privačių interesų modelio variacijas[24].

Nė vieno iš šių požiūrių į santykį tarp suinteresuotų grupių ir valdžios pradinė formuluotė nedaug ką pasakė apie grupių ir viešosios biurokratijos ryšį. Pagrindinė politikos sritis, kurią nagrinėjo korporatizmo teoretikai, buvo nacionalinės ekonomikos politikos nustatymas, kaip kad „Harpsundo demokratijos" Švedijoje arba *Konzertierte Aktion* Vokietijos Federacinėje Respublikoje atvejais. Šiuose profesinių sąjungų ir darbdavių pagrindinių organizacijų susitikimuose su vyriausybe buvo deramasi dėl būsimų atlyginimų, kainų ir pelnų. Tai buvo „aukštoji politika", kurioje tiesiogiai dalyvavo aukščiausi vyriausybės pareigūnai, o ne kasdieniškesnė biurokratų formuojama politika[25].

Bet korporatizmas daro tam tikrą įtaką šiam įprastesniam politikos formavimui. Vienas iš pagrindinių jo sukeliamų padarinių, panašių į tuos, kuriuos nurodysime vėliau kalbėdami apie *clientela* tipo santykius tarp suinteresuotų grupių ir biurokratijos, – biurokratiją pasiekiančių patarimų ir idėjų apribojimas[26]. Pavyzdžiui, Japonijoje profesinės sąjungos buvo pašalintos iš, galima teigti, korporatyvinės valdžios ir suinteresuotų grupių santykių sistemos, nes čia dominuoja verslo grupės[27]. Jeigu iš tiesų taikytume griežtus Schmitterio suformuluotus korporatizmo apibrėžimus, šiuo atveju galėtume kalbėti tik apie vienpusį suinteresuotos grupės ir įstaigos ryšį. Įtvirtinus tokią sistemą, per šį kanalą bus girdimas tik oficialių suinteresuotų grupių požiūris. Tad esant šiai ryšio formai, valdymas, ko gero, taps net dar nesklandesnis, negu būtų priešingu atveju. Jeigu žemės ūkio grupės kalbėtųsi su žemės ūkio pareigūnais (ar jie būtų politiniai, ar administraciniai pareigūnai), darbininkų grupės – su profsąjungų pareigūnais ir t. t., tai vyriausybės prioritetai ir priimami sprendimai, matyt, būtų labai fragmentiški. Šis fragmentavimas bus ypač ryškus tuo atveju, jeigu fragmentuota politinė vykdomoji valdžia, pavyzdžiui, kabineto komitetai, gali perkelti šį individualizuotą prioritetą į aukščiausius vyriausybės ešelonus[28]. Tačiau korporatyvinė sistema nėra ir nenaudinga; priekabios suinteresuotos grupės dalyvavimas legitimuojant veiksmus ir juos įgyvendinant turėtų padėti vyriausybinei įstaigai. Be to, kadangi manoma, kad santykiai tarp suinteresuotų grupių viršūnių ir jų narių yra hierarchiniai, galima pakankamai gerai kontroliuoti spaudimo grupes, potencialiai galinčias mesti iššūkį politikos legitimumui.

Viešosios politikos formavimą, o po to ir vykdymą sąlygojančios korporatyvinės sistemos tapo dar svarbesnės, kai padidėjo spaudimas vyriausybėms pripažinti alternatyvius paslaugų teikimo mechanizmus. Kada yra svarbesnis „valdymas pagal įgaliojimą", arba „tuščiavidurė valstybė", paslaugas gali

teikti suinteresuotos grupės, kitos nepelno organizacijos, arba jos gali būti teikiamos taikant tokius privataus sektoriaus metodus kaip kontraktai[29]. Vyriausybės gana aktyviai padėjo įsitraukti suinteresuotoms grupėms ir skatino viešojo ir privataus sektorių partnerystę, kad jie abu teiktų paslaugas ir būtų legitimuota politika[30]. Legitimavimo funkcija tampa ypač svarbi mažėjant visuomenės tikėjimui ir pasitikėjimui valdžia.

Apskritai korporatizmas tik iš dalies padeda suprasti, kaip vyriausybė tvarko savo santykius su suinteresuotomis grupėmis. Dabar, atrodo, kyla grėsmė visam tokių santykių modeliui, nes dėl fiskalinio spaudimo, su kuriuo susiduria beveik visos išsivysčiusios ekonomikos, suinteresuotos grupės pradėjo mažiau bendradarbiauti su vyriausybe ir mažiau nori įsitraukti į jos veiklą[31]. Be to, korporatizmas, net pasiekęs aukštumas, aprašo tik palyginti nedidelę suinteresuotų grupių – net tų, kurioms suteiktos tam tikros įstatyminės teisės dalyvauti valdyme, veiklos dalį šioms bendraujant su vyriausybe. Galiausiai kai kurioms geriausiai išplėtotoms Vakarų Europos korporatyvinėms sistemoms judėjimas į Europos Sąjungą reiškia tai, kad suardomi kai kurie namie egzistavę patogūs ryšiai.

Tinklai ir bendruomenės

Dauguma korporatizmo formų susijusios su tuo, kad vienaip ar kitaip ribojamas bendraujančių su valdžia grupių skaičius. Korporatyvus pliuralizmas yra beveik šios bendros taisyklės išimtis, o keletas naujesnių ryšio tarp suinteresuotų grupių ir valdžios bei ryšio tarp pačių viešųjų organizacijų atliktų tyrimų atskleidžia, kad daryti įtaką valdžiai gali daugiau suinteresuotų grupių. Gausėja literatūros, kurioje daugiausia dėmesio skiriama „politikos bendruomenėms" ir „probleminiams tinklams", kurie suprantami kaip gana laisvi kurioje nors politikos srityje dalyvaujančių grupių sambūriai, (paprastai) teisėtai bendraujantys su viešuoju sektoriumi[32].

Pagrindinė tinklų teorijos mintis ta, kad kiekvienoje politikos srityje veikia daug suinteresuotų grupių. Kiekviena šių grupių mėgina pasiekti, kad jos pažiūros į politiką taptų įstatymu, ir dirba drauge su kitomis grupėmis, kad įtvirtintų savo pažiūras. Jos tai daro užmegzdamos ryšius su įstatymų leidėjais ir už politiką atsakingomis biurokratinėmis institucijomis. Jos taip pat bendrauja su kitomis, panašiai suprantančiomis konkrečią politiką suinteresuotomis grupėmis ir kuria koalicijas šiems interesams ginti. Šiems „tinklams" taip pat priklauso kitos vyriausybinės organizacijos, turinčios konfliktinių ir papildomų interesų toje politikos srityje. Šie tinklai ne tik daro įtaką formulavimo pakopoje, bet, kaip ir korporatyvinės tvarkos atveju, įsitraukia į politikos įgyvendinimą.

Mokslininkai, dirbantys šioje srityje, gana plačiai ginčijosi dėl skirtingų sąvokų „tinklai"/„bendruomenės" prasmių ir net dėl skirtingų bendruomenių tipų (politinės bendruomenės čia priešinamos episteminėms)[33]. Čia mėginsime rimtai įsitraukti į tą ginčą, bet pažymėsime, kad terminas „tinklas" neutralesnis ir reiškia tik grupių sąveiką. Kita vertus, terminas „bendruomenė" reiškia tai, kad kažkas laikosi bendros orientacijos tam tikroje politikos srityje. Pavyzdžiui, episteminė, arba interpretacinė, bendruomenė remiasi bendra politinės problemos vizija ir turi daugmaž panašų mokslinį ir profesinį pagrindą tai problemai spręsti. Didėjantis Europos Bendrijos vaidmuo viešajai politikai yra ypač įdomus tinklų pavyzdys, turint omenyje tai, kad kartais šiai Bendrijai priklausančių dvylikos šalių požiūriai į politiką smarkiai skiriasi[34]. Tačiau Europos atvejis tėra vienas konkretus pavyzdys, rodantis, kaip didėja tarptautinių veiksnių svarba vidaus politikoje, politiką supantys tarptautiniai „režimai" daro poveikį šalies viduje[35].

Ši tinklui skirta literatūra daug padėjo politikos tyrinėtojams. Svarbiausia, ji įtikino, kad net jeigu vyriausybės kartais gali mėginti riboti politikos srityje veikiančių grupių skaičių, demokratinėje politinėje sistemoje tai padaryti sunku. Šis sunkumas akivaizdus net tada, kai svarbesnės grupės taip pat mėgina apriboti dalyvavimą siekdamos išsaugoti savo oligopolinę padėtį. Čia visada atsiras grupių, kurios turės išteklių vienaip ar kitaip dalyvauti, kad ir nelegaliai. Tai nereiškia, kad galima numatyti tokio bendravimo rezultatus[36], o reiškia tik tai, kad padidėja mūsų galimybės numatyti, kas dalyvaus, ir apibūdinti tų grupių bendravimo modelius.

Kitas „tinklo" sampratos pranašumas tas, kad ji sutelkia dėmesį į bendravimą tarp vyriausybinių įstaigų ir kitų veikėjų – kitų vyriausybinių organizacijų, politikų ir privačių suinteresuotų grupių. Šis bendravimas svarbus, ir nesvarbu, ar bendraujama formalių komitetų, ar kitų patariamųjų struktūrų kontekste. Kaupiasi vis daugiau žinių apie tai, kas su kuo kalbasi priimant sprendimus dėl viešosios politikos reikalų. Pavyzdžiui, Švedijoje atlikti „valdžios projekto" tyrinėjimai atskleidė, pagal kokius modelius departamentai ir įstaigos bendrauja tarpusavyje ir su kitais svarbiais jų aplinkos veikėjais[37]. Daugybė empirinių tyrinėjimų Norvegijoje taip pat parodė, kad šioje šalyje viešasis ir privatusis sektoriai bendrauja labai plačiai[38]. Knoke'as ir Laumannas Jungtinėse Valstijose labai nuodugniai išnagrinėjo, kokie bendravimo modeliai būdingi dviejose politikos srityse[39]. Visais šiais atvejais išaiškėjo labai daug bendravimo variantų, kuriais naudojasi gausybė viešų ir privačių organizacijų, supančių politikos kūrėją.

Empirinis šio tyrimo pobūdis leidžia mums palyginti suinteresuotų grupių daromą įtaką politikai taip, kaip neleidžia kiti požiūriai. Pavyzdžiui, apskritai turėtume tikėtis, kad mažiau išsivysčiusiose šalyse institucinės grupės ir

kitos vyriausybinės ministerijos kontaktuoja procentiškai dažniau negu labiau išsivysčiusiose sistemose. Panašiai įvairioms politikos sritims gali būti būdingas skirtingas bendravimo intensyvumas, pobūdis ir tipas. Pavyzdžiui, tokioje sudėtingoje politikos srityje kaip sveikatos apsauga gali būti bendraujama plačiau negu tokiose paprastesnėse jos srityse kaip žemės ūkis arba gynyba[40]. Pavyzdžiui, Švedijos pateikiami duomenys rodo, kad gynybos ministerija turi vidutiniškai daug mažiau kontaktų negu kitos ministerijos, o aplinkos apsaugos ir energetikos ministerijos bendrauja labai smarkiai[41].

Paskutinis teigiamas literatūros apie tinklus aspektas yra tai, kad nesuponuojamas bendradarbiavimas ir sutarimas dėl politikos, koks atrodo, numatomas korporatizmo literatūroje. Kadangi korporatistiniame pasaulyje grupės turi būti oficialios, tai jos turi pripažinti daugelį esamos politinės sanklodos dalykų. Kita vertus, tinklo, arba bendruomenės, pasaulyje konfliktuoti leidžiama ir net šito tikimasi. Pavyzdžiui, Sabatier teigia, kad politikos pasikeitimą reikia aiškinti keleto „gynimo koalicijų", remiančių skirtingas politinių problemų interpretacijas ir siūlančių skirtingus jų sprendimus, konfliktais[42] . Šiuo požiūriu, iškilus problemai, atsiranda keletas tinklų, politiškai kovojančių dėl teisės lemti jos sprendimą. Atrodo, jog tai realistiškesnis požiūris į daugelį problemų, negu korporatistiniuose modeliuose beveik neišvengiamai glūdintis labiau konsensinis požiūris[43].

Literatūra apie tinklą, nors analitiškai vertinga kaip priemonė suprasti, kokiu būdu suinteresuotos grupės daro įtaką politikai, taip pat susiduria su kai kuriomis problemomis[44] . Svarbiausia iš šių problemų – tinklo nedeterminuotumas. Šiuo gana teisingu požiūriu grupės gali būti suinteresuotos formuoti politiką, bet šis požiūris palyginti menkai paaiškina, kodėl viena grupė laimi, o kita pralaimi[45]. Ar nėra veiksnių, padedančių paaiškinti sąlygišką reikalavimus keliančių grupių sėkmę ir nesėkmę? Paprastesni korporacinis ir klientelinis požiūriai leidžia tai numatyti daug geriau, nors ir ne visada tiksliai. Be to, turint omenyje, kad tinklus reikia sukurti ir valdyti realiai numatant sėkmę, galima teigti, jog dominuos valdymo organizacijos, o ne visuomenės interesai.

Kiti teisėto bendravimo modeliai

Kitos dvi bendravimo priemonės, nors ir turinčios kai kurių korporatizmo ir tinklų elementų, yra labiau paplitusios ir daro įtaką daug platesniam elgesio spektrui viešajame sektoriuje. Šias priemones galima rasti korporatizmo sistemoje, bet jas taip pat galima rasti kitokiose sistemose, neturinčiose labai formalizuotų bendravimo modelių.

Būtinas konsultavimasis. Kaip rodo pats pavadinimas, būtino konsultavimosi mechanizmas, padedantis legitimuoti spaudimo grupių dalyvavimą formuojant politiką, atsiranda todėl, kad yra įvairių taisyklių, kurių laikantis reikia, jog administraciniai organai, rengdami naujus reglamentus, išklausytų reikšmingų spaudimo grupių nuomones ir remtųsi jų patarimais bei teikiama informacija. Vienais atvejais tai daroma prieš siunčiant įstatymus jų leidžiamajai valdžiai tvirtinti; kitais atvejais ši sistema taikoma rengiant taisykles, kurias gali leisti administracinis organas remdamasis jam deleguota teise. Visais atvejais būtinas konsultavimasis leidžia suinteresuotoms grupėms tiesiogiai prisidėti prie administracinės politikos formavimo.

Vienas iš metodų garantuoti tokį indėlį – *remiss* peticijų naudojimas Švedijoje ir Norvegijoje. Abiejose šalyse, svarstant politikos pakeitimus, reikalaujama, kad administracinės institucijos prašytų *remiss* iš suinteresuotų grupių. Šiuose dokumentuose išdėstomas grupės požiūris ir pateikiama tam tikra informacija, kurią grupė laiko reikšminga konkrečiu atveju. Iš pradžių šia priemone naudojosi tik tos spaudimo grupės, kurioms tiesioginę įtaką darė nauji įstatymai (pvz., žemės ūkio grupės, kurioms tiesioginį poveikį darė naujos žemės ūkio marketingo valdybos nustatytos taisyklės). Vėliau ši sistema buvo išplėsta ir dabar faktiškai apima visas organizuotas grupes, norinčias pateikti savo nuomonę, nors šių grupių galia vis dar skiriasi[46]. Tokia sistema neduoda jokių garantijų, kad grupės patarimo bus paisoma, bet ji vis dėlto garantuoja ryšį su svarbiais sprendimus rengiančiais asmenimis. Be to, kadangi paprastai *remisser* gali kreiptis dėl bet kokio siūlomo įstatymo, sistema taip pat iš dalies garantuoja, kad tie, kurie galiausiai turi priimti įstatymą, taip pat sužino grupės nuomonę. Vokietijoje reikalaujama, kad viešosios įstaigos, norinčios parašyti naują įstatymą arba naujas taisykles, prašytų suinteresuotų spaudimo grupių patarimo. Vokietijoje spaudimo grupių, su kuriomis tariamasi kiekvienu klausimu, spektras nėra toks platus kaip Skandinavijos šalyse, bet mechanizmas leidžia tiesiogiai ir teisėtai perduoti informaciją ir nuomones[47].

Remiss sistema grindžiama formaliais rašytiniais spaudimo grupių, siekiančių supažindinti su savo požiūriais, pareiškimais, o kiti būtinos konsultacijos metodai yra asmeniškesni. Šiuo požiūriu labiausiai verti dėmesio patariamieji komitetai, ypač Skandinavijos administracijoje[48]. Daugumoje šių šalių viešųjų komitetų nariais būna ir kokių nors organizuotų suinteresuotų grupių atstovai. Pavyzdžiui, Johansenas ir Kristensenas tirdami Danijos komitetus nustatė, kad funkcinėms suinteresuotoms grupėms buvo atstovaujama daugumoje komitetų, o dažnai valdžioje buvo atstovaujama ir vietiniams bei instituciniams interesams[49]. Vėlesnis tyrimas atskleidė suinteresuotų grupių atstovavimo didėjimą ir nedidelį oficialaus atstovavimo mažėjimą[50].

Norvegijoje kiekvieną komitetą sudaro įvairus administracinis ir suinteresuotų grupių atstovų personalas, įpareigotas patarinėti atitinkamam administraciniam organui, kokios viešosios politikos dera laikytis. Šie komitetai tampa forumais, kad suinteresuotos grupės galėtų pateikti savo duomenis ir ginti savo konkrečias pažiūras atviroje diskusijoje. Tačiau dauguma atstovų šiuose komitetuose nepripažįsta savo, kaip konkretaus požiūrio gynėjų, vaidmens, o veikiau mano atlieką techninių ekspertų ir vadybininkų vaidmenis[51]. Akivaizdu, kad dėl tokios vaidmenų sampratos būna lengviau siekti kompromisų net sunkiais politikos klausimais. Be to, visų suinteresuotų grupių dalyvavimas komitete reikalauja atvirumo ir leidžia analizuoti visų šalių pateikiamus duomenis tokiu būdu, kad būtų lengviau rasti kompromisą.

Patariamieji organai veikia ne tik Skandinavijos šalyse – jie palyginti plačiai paplitę ir kitų šalių administraciniame gyvenime. Vokietijoje atstovavimas suinteresuotoms grupėms patariamuosiuose ministerijų organuose įteisintas įstatymais. Šie patariamieji organai ir komisijos egzistuoja faktiškai visose šalyse. Septintajame dešimtmetyje Prancūzija turėjo maždaug 3700 tokių darinių, jų skaičius nuolatos didėjo, o pasak vėlesnių vertinimų, jų yra 15 000[52]. Kas dveji metai skelbiamame pranešime apie patariamuosius komitetus Jungtinėse Valstijose jų nurodoma esant kelis tūkstančius, daug tokių komitetų, nors ir mažiau formalizuotų, yra Jungtinėje Karalystėje[53]. Richardsonas taip pat įrodinėja, kad pasitelkti patariamuosius komitetus būdingas britų viešojo administravimo bruožas[54].

Vokietija ir Skandinavija gali skirtis tik tuo, kaip oficialiai sankcionuojamas grupių vaidmuo formuojant politiką[55]. Kaip pažymi Kvavikas, šiose sistemose keičiasi spaudimo grupės vaidmens akcentai: nuo „indėlio" pereinama prie „vidinio indėlio"; tai reiškia, kad politinė sistema pripažįsta spaudimo grupes esant integralia sprendimų priėmimo proceso dalimi ir todėl iš dalies suteikia joms statusą, kokį turi kiti oficialūs politinio proceso dalyviai[56]. Vokietijoje tokią padėtį galima vertinti kaip tam tikrų tradicinių korporacinių valstybės sampratų tęsinį, bet visose sistemose toks daromos įtakos tipas tampa svarbia alternatyva įprastiniam liberaliajam atstovavimui per rinkimus ir įstatymų leidžiamąją valdžią[57]. Negana to, greitai plėtojantis administraciniam politikos formavimui, tokio tipo įtaka viešajai politikai gali greitai pranokti liberalias priemones įtakai daryti.

Įgyvendinimas. Antroji pagrindinė forma, kuria teisėtos suinteresuotos grupės įtraukiamos į administravimą, yra šių grupių, kaip viešosios politikos įgyvendinimo veiksnių, panaudojimas. Suinteresuotos grupės veikia tarsi oficialios politinės sistemos rankos įgyvendinant tam tikras programas, apie kurias jos, kaip manoma, išmano kaip ekspertės ir turi įgūdžių jas įgyvendin-

ti. Ir ši praktika įtraukti grupes ypač akivaizdi Skandinavijoje, taip pat dažnai jos griebiamasi Nyderlanduose[58]. Viena iš sričių, kurioje dažniausiai taikomas tokio tipo administravimas, yra žemės ūkis, mat čia rinkoje dalyvaujančios grupės arba vietinės ūkininkų organizacijos nustato taisykles, pasėlių ploto dydžius arba palaiko sutarties santykius su vyriausybe. Švedijoje daugelį darbo įstatymų nurodymų patikėta įgyvendinti atskiroms grupėms, kurioms šie įstatymai daro didžiausią įtaką[59]. Panašiai Nyderlanduose didelę, bet mažėjančią sudėtingos šalies ekonomikos reguliavimo sistemos dalį tvarkė tarybos, sudarytos daugiausia iš suinteresuotų grupių atstovų, įpareigotų patiems nustatyti konkrečios ekonomikos šakos plėtros kryptį, kad būtų išlaikytas subtilus ekonomikos balansas šalies viduje[60].

Visais šiais politikos įgyvendinimo, padedant suinteresuotoms grupėms, atvejais valdžia iš esmės leidžia grupėms veikti valstybės vardu ir tik netiesiogiai „politiškai" kontroliuoja jų veiksmus. Šias grupes šiek tiek varžo tai, kad jų konkuruojantys interesai pristatomi tuose pačiuose administraciniuose organuose, bet akivaizdu, kad tokiu būdu spaudimo grupės gali visiškai tiesiogiai formuoti valstybės politiką ir daryti įtaką jos įgyvendinimui. Daugumoje Europos visuomenių šis vaidmuo gerai suinstitucintas, nors teoriškai skiriant valstybę nuo visuomenės daugumoje anglų-amerikiečių sistemų šios įgyvendinimo struktūros darosi įtartinesnės.

Dėl vyriausybėms iškilusio poreikio pigiau ir nepastebimiau įgyvendinti savo politiką padidėjo suinteresuotų grupių, kaip įgyvendinimo veiksnių, teisėto vaidmens svarba[61]. Žinoma, vykstant tokiam bendradarbiavimui, valstybė turi norėti perduoti dalį savo valdžios mainais už tai, kad galėtų lengvìau įgyvendinti savo politiką, o galbūt ir suteikti jai didesnį legitimumą akyse tų, kurie naudosis jos paslaugomis. Kai kuriais atvejais tokiems mainams gali būti priešinamasi, bet dvidešimt pirmojo amžiaus pradžioje kilę fiskaliniai sunkumai ir piliečių spaudimas padarė juos itin priimtinus. Kalbant valstybės teorijos kalba, valstybės turi tapti silpnesnės ir mažiau autonomiškos, nes jų privatūs interesai vis labiau susiplaka ir pati valstybė tampa vis labiau priklausoma nuo privačių interesų[62].

Nors paprastai galvojame apie valdymo organizacijų poveikį, suinteresuotos grupės taip pat iš dalies praranda šiek tiek autonomijos tapdamos valstybės politikos kūrimo ir įgyvendinimo aparato dalimi. Joms kyla pavojus būti „prarytoms" valdžios, nes santykių su valdžia palaikymas tampa tokiu pat svarbiu tikslu kaip ir politikos keitimas[63]. Nuolatine savanoriškų organizacijų problema tampa klausimas, kaip išlaikyti suinteresuotų grupių lyderių lojalumą ir įsipareigojimus eilinių organizacijos narių norams[64]. Ši problema itin aktuali būna tada, kai vadovaujantys asmenys reguliariai dalyvauja svarbiose derybose dėl politikos ir dažnai bendrauja su valdžios pareigūnais.

Iškyla pavojus, jog suinteresuotos grupės bus pernelyg smarkiai įtrauktos į valdymo sistemą, kad tinkamai atstovautų savo narių pretenzijoms vyriausybei.

Institucinės grupės. Institucinės spaudimo grupės, atrodo, sudaro ypatingą teisėtų spaudimo grupių klasę. Iš esmės šios grupės yra svarbios socialinės ar politinės institucijos, siekiančios daryti įtaką viešajai politikai[65]. Keli gana aiškūs tokių grupių pavyzdžiai – tai bažnyčia, armija ir pati viešoji biurokratija. Vietos valdžia net unitarinės sistemos sąlygomis taip pat gali veikti kaip institucinė grupė. Institucinės grupės, kaip ir visos suinteresuotos grupės, siekia gauti naudos sau arba savo nariams, o jų veiksmus legitimuoja institucijos prestižas arba, kaip kad armijos atveju kai kuriose visuomenėse, radikalių grupės veiksmų grėsmė. Johansenas ir Kristensenas nurodo, kad pagal atstovavimą Danijos viešuosiuose komitetuose, tokių grupių daugėja greičiau negu funkcinių interesų grupių[66]. Panašiai Tournonas aiškina, kad Prancūzijoje tai esančios veiksmingiausios sistemai priklausančios grupės[67].

Net tose šalyse, kuriose teikiama pirmenybė legitimuotiems suinteresuotų grupių ir biurokratijos bendravimo modeliams, institucinės grupės iš tikrųjų gali būti geriau konceptualiai įprasminamos kaip ypatinga *clientela* grupių klasė. Jos teisėtai bendrauja su valdžia, kai konkuruojančios grupės neturi tokios teisės, ir jos linkusios siekti, kad būtų patenkinti konkretesni ir siauresni interesai, negu kad paprastai siekia teisėtos spaudimo grupių sistemos. Tai ypač būdinga vietos valdžios organizacijoms, kurios ieško centrinės vyriausybės paramos arba sau, arba jų valdomai konkrečiai bendruomenei[68]. Daugelyje besivystančių šalių kariuomenė (ir tam tikru mastu biurokratija) yra ypatingas galingos institucinės suinteresuotos grupės atvejis, nes ji per lobizmą arba grasinimais siekia iš palyginti silpnos vyriausybės gauti tai, ko nori.

Kaip parodėme 5.1 lentelėje, kuri apibūdina administratorių ir spaudimo grupių bendravimą, „teisėtose" situacijose spaudimo grupės ir administracija paprastai bendrauja gana plačiai. Su atskiromis spaudimo grupėmis gali būti konsultuojamasi įvairiais politikos klausimais, o suinteresuotos šalys gali įnešti savo indėlį faktiškai į visas politikos sritis. Galima tikėtis, kad grupių daroma įtaka politikai bus didelė palyginti su kitais bendravimo modelių tipais. Grupių legitimumas, jų dažnas bendravimas su administratoriais ir oficialus arba pusiau oficialus statusas leidžia grupėms daryti tokį poveikį, kokio jos nedarytų kitu atveju. Iš dalies taip yra todėl, jog joms nereikia švaistyti organizacijos išteklių tiesiog tam, kad prieitų prie valdžios, iš dalies todėl, jog šį poveikį garantuoja suinteresuotų grupių dalyvių prisiimti vaidmenys. Bendraujant su valdžia, šie vaidmenys padeda suteikti tam bendravimui derybinį stilių. Kaip pažymi Kvavikas, dominuojantį vaidmenį šiose derybose vaidina informaciją teikiantis ir nuomonę perduodantis ekspertas, bet

jis nebūna tik savo dalinio požiūrio gynėjas[69]. Šią derybinę veiklą aprašė Steinas Rokkanas, o pamatinis jos modelis menkai tepasikeitė nuo tada, kai jis parašė šiuos žodžius:

> Lemiamus ekonominės politikos sprendimus retai priima partijos arba parlamentas: pagrindinė arena yra derybų stalas, prie kurio valdžios atstovai tiesiogiai susitinka su profsąjungų lyderiais, žemdirbių atstovais, smulkiais savininkais, žvejais, Darbdavių asociacijos įgaliotiniais. Šie kasmetiniai derybų raundai eilinių piliečių gyvenimui iš tikrųjų pradėjo reikšti daugiau negu formalūs rinkimai. Vykstant šiam intensyviam bendravimui, parlamentinės vieno atstovo, vieno balso ir daugumos valdymo sąvokos mažai prasmingos. Sprendimai priimami ne skaičiuojant galvas, bet painiai nagrinėjant trumpalaikius pranašumus esant alternatyvioms kompromiso galimybėms.[70]

Kada spaudimo grupių daroma įtaka turi būti slaptesnė, šį svarbų derėjimosi modelį išstumia „priėjimo" politika. Tai reiškia, kad priimant kokį nors sprendimą, būtinai dalyvauja ne daug, o tik kelios grupės. Ši charakteristika netinka anksčiau aprašytoms korporacinėms sistemoms, kuriose akis į akį susitinka spaudimo grupė ir vyriausybė. Šis jų ryšys gali nebūti toks sukonkretintas kaip aprašyti *clientela* tipo santykiai, bet jam trūksta plataus derybinio stiliaus, siejamo su labiausiai teisėtais bendravimo modeliais.

Galiausiai šio spaudimo grupių ir administratorių bendravimo modelio politiniai padariniai paprastai būna tik dvejopi (juos nusakome Lowi ir Salisbury'o bei Heinzo tipologijų, vis dar turinčių didelę reikšmę politiškai tyrinėjant viešąją politiką, terminais): perskirstymas ir susireguliavimas[71]. Tai reiškia, kad situacijose, kai administratoriai gali pateikti pačių grupių derybų metu pasirinktus sprendimus, iš vienų grupių bus kažkas atimama, o kitoms atiduodama. Tačiau toks būdas formuoti politiką yra palyginti saugus, kai pasirenkama perskirstymo politika, nes jis garantuoja, kad dalyvauja tiek laimėtojai, tiek ir pralaimėtojai, taip pat garantuoja, kad renkantis sprendimą bus remiamasi techninėmis žiniomis. Šios dvi charakteristikos – techninės dalyvių žinios ir visų konkuruojančių šalių dalyvavimas – buvo tie kriterijai, kuriuos Kvaviko pavyzdyje pasirinko respondentai kaip pačius svarbiausius legitimuodami savo sprendimus[72]. Panašūs dalyvavimo ir įsitraukimo modeliai figūruoja vėlesniame Olseno darbe[73]. Elvanderis ir kiti autoriai taip pat pažymi, kad Švedijoje visų konkuruojančių grupių dalyvavimas yra svarbus dalykas sklandžiai įgyvendinant politiką, kurią nustato su vyriausybe bendradarbiaujantys spaudimo grupių atstovai[74]. Be to, pasak Heislerio ir Kvaviko, nuolatinė galimybė dalyvauti formuojant politiką pati savaime gali būti pakankamas motyvas sutikti su sprendimais, net ir tokiais sprendimais, kurie nepalankūs trumpalaikės perspektyvos požiūriu[75].

Susiklosčius tokioms politinėms situacijoms, kai elitui gali pristigti nuoseklumo ir sutarimo, kurie būtini perskirstomojo pobūdžio sprendimui įgyvendinti, šis teisėtas suinteresuotų grupių ir administratorių bendravimas gali sukurti susireguliavimo politiką[76]. Tokiais atvejais organizacijoms gali būti leidžiama tvarkyti savo reikalus ir šitaip iš esmės pavaduoti vyriausybę tvarkant kurį nors viešosios politikos sektorių. Vienas tokio tipo politikos pavyzdžių – žemės ūkio sritis. Konfliktas šiame sektoriuje palyginti švelnus, tad čia mažai reikia tiesiogiai perskirstomojo pobūdžio sprendimų, o kokia nors politika – pavyzdžiui, pasėlių plotų skirstymas – gali turėti menką poveikį kitoms grupėms[77]. Tačiau net ir tokiais atvejais būna potencialus konfliktas, pavyzdžiui, tarp žemės ūkio grupių, norinčių didelių subsidijų, taigi ir aukštų maisto produktų kainų, ir darbininkų grupių, norinčių žemų kainų, taigi ir mažesnių subsidijų; arba žemdirbių grupės gali norėti, kad būtų naudojami pesticidai, o aplinkosaugininkai – ne[78]. Kokia politika – perskirstymo ar susireguliavimo – bus pasirinkta, gali priklausyti nuo to, ar didelės grupės, kurias paliečia daromi sprendimai, taip pat nuo to, kiek integruotas tuos sprendimus priimantis ir įgyvendinantis elitas. Kitose politikos srityse viena grupė gali turėti tokį informacijos ir išmanymo monopolį, kad tuo pagrindu jai bus užkrauta atsakomybė už susireguliavimą. Tai ypač pasakytina apie medikų ir teisininkų grupes Jungtinėse Valstijose ir panašias grupes kitose politinėse sistemose[79].

Ekonominiai sunkumai, kurie iškilo daugumai Vakarų demokratijų aštuntajame dešimtmetyje ir net dešimtajame dešimtmetyje prieštaringai paveikė teisėtus suinteresuotų grupių ir viešosios biurokratijos bendravimo modelius. Viena vertus, suinteresuotos grupės arba kiti „trečiosios šalies vyriausybės" aspektai iš dalies palengvina administracinę vyriausybės naštą ir sustiprina programų legitimumą[80]. Antra vertus, korporatizmas ir kitos teisėtos spaudimo grupių įtraukimo formos atrodo daug geriau tinkančios skirstyti didėjantį ekonominį viešojo sektoriaus pyragą, negu spręsti, ką privalu apkarpyti[81]. Dalyvauti svarbu, kada turima daugiau išteklių, kuriuos reikia išdalinti, bet dalyvavimas tampa beveik našta suinteresuotoms grupėms, kada yra nedaug gerų naujienų apie skirstymą. Tačiau, kai vyriausybė susiduria su sunkumais ir gausybe prieštaringų reikalavimų, jai kyla pagunda susiaurinti bendravimą su išorinėmis grupėmis ir pačiai priiminėti sprendimus. Kaip konkrečiai šis prieštaringas spaudimas atsispindi realiuose sprendimuose, priklauso nuo daugelio kultūrinių ir situacinių faktorių, bet formalizuoti santykiai tarp vyriausybės ir suinteresuotų grupių nuolatos nagrinėjami ir iš dalies keičiami. Negana to, nors bendravimo modeliai galbūt ryškiausi Vakarų šalyse, tam tikrų panašių pokyčių buvo ir mažiau išsivysčiusiose šalyse, o ypač pradėta daugiau remtis trečiuoju sektoriumi įgyvendinant politiką[82].

Clientela *tipo santykiai*

Antrasis suinteresuotų grupių ir administracijos bendravimo tipas yra vienas iš dviejų pagrindinių tipų, kuriuos nagrinėjo LaPalombara. Sakoma, kad *clientela* tipo santykis susiklosto tada, kai suinteresuotoms grupėms pavyksta tapti konkrečios administracinės institucijos akyse natūraliomis konkretaus socialinio sektoriaus įkūnytojomis ir atstovėmis, todėl jos savo ruožtu tampa natūraliu administracinės įstaigos veiklos taikiniu arba atramos tašku. Šis iš tiesų ilgas apibrėžimas sako, kad vienintelė suinteresuota grupė tampa ir vienintele sektoriaus atstove, ir čia užsimezga glaudus ryšys tarp vienos organizacijos ir vienintelės įstaigos.

Šiam bendravimo tipui būdinga tai, kad administratoriai, užuot formaliai pripažinę visų arba beveik visų grupių legitimumą, pripažįsta *vienintelės* grupės legitimumą. Tačiau šio atrodytų menko skirtumo padariniai gana svarbūs. Pirmiausia spaudimo grupių ir administracijos bendravimo laukas gana griežtai apribojamas. Kiekviena įstaiga pasirenka vieną spaudimo grupę *kaip* teisėtą konkretaus socialinio sektoriaus atstovę ir vengia daugumos kitų grupių, siekiančių pateikti informaciją arba patarti. Taigi, jeigu anksčiau minėtoje „teisėtoje" aplinkoje įstaiga gali arba privalo konsultuotis su daugeliu grupių, *clientela* tipo santykio atveju ji atsižvelgia į siauro spektro informaciją bei patarimus. Šis susiaurinimas būna ypač akivaizdus, kai dvi arba daugiau grupių stengiasi sudaryti atskirą visuomenės sektorių, bet tik vienai iš jų leidžiama nuolat dalyvauti priimant sprendimus. Susiklosčius tokiai situacijai, paprastai iškraipoma informacija, dažniausiai administratoriams pageidaujama linkme. Suleiman ir kiti autoriai rašė, kad Prancūzijoje ir kitur teisėtos grupės paprastai būna tos, dėl kurių ekonominio stiprumo nekyla abejonių ir kurių keliami reikalavimai paprastai neprieštarauja vyriausybės politikai[83]. Atrodo, kad šis modelis išlieka net smarkiai sumoderninus daugelį Prancūzijos valdymo ir administravimo aspektų.

Kitas šios bendravimo formos padarinys yra tas, kad nors vienos grupės daroma įtaka gali padidėti, bendroji spaudimo grupių įtaka politikai sumažėja. Formalaus legitimiškumo stoka, aišku, sumažina plačiosios visuomenės galimybes savo specifiniais interesais daryti įtaką politikai, o biurokratijos galimybės priimti patarimus taip pat ribojamos. Negana to, kiekviena spaudimo grupė privalo išeikvoti palyginti daugiau savo organizacijos išteklių, kad galėtų prieiti prie valdžios, todėl jai lieka mažiau išteklių skleisti informaciją ir daryti įtaką. Be to, šitaip ieškant priėjimo, išnyksta bet kokia „viešojo intereso" – net kaip spaudimo grupių interesų sankaupos – samprata, o ją pakeičia privatūs interesai, kuriems visiems vyriausybės lygiu atstovauja vienintelė įstaiga[84]. Tai skatina siekti, kad derybos ir bendravimas tarp

suinteresuotų grupių ir administratorių vyktų privačiai ir neformaliai, ir šitaip dar labiau būtų nutolta nuo visuomenės žvilgsnio ir nuo atskaitomybės. Visi šie bendravimo masto ir būdo ypatumai rodo, kad spaudimo grupių pasaulio daroma įtaka politikai siauresnė, o faktiškai bet kokia daroma įtaka plačiosios visuomenės akyse įgis nelegalumo atspalvį.

Jeigu pašaliname šį nelegalumo atspalvį iš suinteresuotų grupių ir vyriausybės bendravimo idėjos, tampa sunku atskirti *clientela* tipo santykius nuo įvairiuose sektoriuose susiformavusių korporacinių sistemų, ypač tokiuose politikos sektoriuose kaip žemės ūkis, kur beveik visose šalyse vyriausybė ir grupės glaudžiai bendradarbiauja[85]. Žinoma, tas „atspalvis" svarbus apibūdinant bendravimo dinamiką ir darant įtaką rezultatų teisėtumui, bet ši distinkcija labai subtili.

Suinteresuotų grupių ir viešosios administracijos *clientela* tipo santykių politikoje aprašymas verčia apibūdinti šiuos santykius kaip simbiozinius. Kaip ir biologinės simbiozės atvejais, ryšys reiškia dviejų dalyvių tarpusavio priklausomybę. Administruojanti įstaiga priklauso nuo spaudimo grupės, nes jai reikia informacijos, patarimų, išankstinio pritarimo politiniams sprendimams ir, svarbiausia, politinės paramos konkuruojant su kitomis įstaigomis dėl menkų vyriausybės išteklių. Kita vertus, spaudimo grupės priklauso nuo įstaigos norėdamos dalyvauti priimant sprendimus ir, galiausiai, siekdamos, kad būtų priimti joms palankūs sprendimai. Abiem šalims *clientela* tipo ryšys padeda reguliuoti politinę aplinką ir užmegzti draugystę ten, kur priešingu atveju galėtų būti priešiškas politinis pasaulis.

Šia spaudimo grupės ryšio su administracija forma, kurią LaPalombara pastebėjo Italijoje, keletas autorių pasinaudojo kaip priemone aprašyti daugelį Jungtinėse Valstijose vykdomos politikos aspektų. Atrodo, kad ši forma vyrauja daugelyje kitų politinių sistemų, kur esama stiprių suinteresuotų grupių, bet šių grupių ir vyriausybės bendravimas yra prie leistinumo ribos[86]. Tačiau Heclo ir kiti autoriai aiškino, kad šis *clientela* pobūdžio modelis Jungtinėms Valstijoms dabar būdingas mažiau, negu kad buvo anksčiau, ir kur kas platesniam suinteresuotų grupių spektrui pradėta atstovauti Vašingtone[87]. Nors demokratijos požiūriu tai gali atrodyti kaip dorybė, dabar tapo kur kas sunkiau numatyti politikos formavimo procesą, negu kad buvo anksčiau. Kita vertus, įprastiniai skundai dėl „vieno klausimo politikos" daromo poveikio Amerikos vyriausybei skatina ir toliau sutikti su klientelistiniu aprašymu[88].

Be to, nors Jungtinės Valstijos buvo pagrindinis *clientela* tipo politikos pavyzdys, jis jokiu būdu nėra vienintelis. Net tose šalyse, kur daugelyje sričių bendraujama legaliau, gali būti sektorių arba net platesnis sektorių spektras, kur elgiamasi pagal klientelinį modelį[89]. Kaip minėjome, su klientelinės veiklos modeliu dažnai susiduriama žemės ūkio srityje, o finansinės suintere-

suotos grupės sugebėjo jį išsaugoti net kairuoliškų vyriausybių valdomose šalyse[90]. Panašiai, esant gausybei grupių, iš kurių reikia rinktis, Europos Sąjunga, atrodo, susieja save su suinteresuotomis grupėmis pasirinkdama konkretų klientą, kurio padedama nukreipia įtaką.

Pagaliau politinis *clientela* sistemos rezultatas yra iš esmės susireguliavimo ir skirstymo politika. LaPalombara pabrėžia, kad reguliavimas yra vienas esminių *clientela* tipo santykių bruožų, bet jis pratęsia savo mintį pažymėdamas, kad reguliavimo veikla nebūtinai atitinka „viešąjį interesą"[91]. Tai greičiau veikla, tiesiogiai palanki interesams tų, kurie reguliuojami. Šis reguliavimo modelis buvo pavadintas „susireguliavimu". Atrodo, kad ši susireguliavimo tendencija endeminė administruojančioms įstaigoms ir ypač nepriklausomoms reguliavimo komisijoms Jungtinėse Valstijose. Lowi teigė, kad „suinteresuotų grupių liberalizmas", arba valstybės galios pasisavinimas siekiant privačių tikslų, yra vyraujantis šiuolaikinės viešosios politikos Jungtinėse Valstijose bruožas[92]. McConnellis pažymi, jog „išskirtinis politinis faktas yra tai, kad nepriklausomos reguliavimo komisijos apskritai tapo gynėjomis ir rėmėjomis tų pramonės šakų, kurioms reguliuoti buvo įsteigtos"[93]. Tačiau kitų politinių sistemų patirtis liudija, kad šis reiškinys būdingas ne tik Jungtinėms Valstijoms, o ko gero, yra bendresnis pramoninių visuomenių bruožas. Būna daugybė situacijų, kada poreikio turėti politinę paramą pakanka, kad reguliavimas būtų pakeistas klientelizmu ir susireguliavimu. Administratoriams gali trūkti išteklių ir paramos iš centrinės valdžios, kad galėtų įgyvendinti reguliavimo programas susidūrę su galingų ir gerai organizuotų grupių pasipriešinimu, todėl iš esmės jie turi įgyti šių grupių paramą. Tačiau, kaip rodo Heclo atlikta *clientela* politikos Jungtinėse Valstijose analizė, čia reguliavimo spąstai dabar mažiau taikomi negu anksčiau, ypač „Naujojo socialinio reguliavimo" srityje, kur reguliuojančių organų jurisdikcija apima įvairias pramonės šakas[94]. Negana to, vis daugiau dėmesio skiriama reguliuojančių struktūrų sąrangai, galinčiai sumažinti galimybes pakliūti į tokius spąstus[95].

Clientela tipo santykis siejamas ne tik su susireguliavimu, bet ir su paskirstymo rezultatais, kurie gali būti tik apčiuopiamesnės susireguliuojančių programų apraiškos. Tačiau esant skirstymo politikai, užuot leidus grupei pačiai susikurti taisykles, jai garantuojama nuolatinė nauda. Kalbant Lowi terminais, paskirstymo politika „kuria privilegijas, o tai yra toks privilegijų tipas, kurį ypač sunku pakęsti ar su juo kovoti, nes jį gaubia valstybės simboliai"[96]. Kitas skirstomosios politikos bruožas – tendencija duoti naudos visoms teisėtomis pripažintoms grupėms, o ne skirstyti jas į vertingas ir mažiau vertingas. Glaudus suinteresuotos grupės ir vyriausybinės įstaigos ryšys gali garantuoti, kad klientai ir toliau gaus ką nors vertinga iš vyriausybės, todėl

perskirstymo ir būtinybės koreguoti sąlygišką naudą klausimai retai kada būna svarstomi.

Gyventojai vis mažiau pasitiki valdžios sugebėjimu spręsti visuomenės problemas, o daugumos vyriausybių biudžetų ištekliai taip pat mažėja. Nagrinėjant šių dviejų faktorių poveikį, išryškėja prieštaringi jų padariniai *clientela* tipo santykiams. Viena vertus, vyriausybei suvokiant savo mažėjantį legitimumą ir turint mažiau pinigų, ją užvaldo krizinis mąstymas, skatinantis stiprinti centro kontrolę. Centrinės įstaigos, susijusios su biudžetu ir viešojo sektoriaus vadyba apskritai, užuot leidusios departamentams ir įstaigoms labai glaudžiai dirbti su privačių interesų grupėmis, mėgina primesti savo prioritetus[97]. Paskirstymas ir susireguliavimas nebėra laikomi tokiais priimtinais politikos rezultatais, bet manoma, kad vyriausybė turi nustatyti prioritetus ir daryti sunkius sprendimus dėl programų. Kaip bus parodyta 7 skyriuje, šioms problemoms įveikti buvo sukurta daug metodų, bet visi jie priklauso nuo prioritetų ir padarytų pasirinkimų.

Antra vertus, vyriausybės patiriami fiskaliniai sunkumai ir pasitikėjimo valdymo sistema krizė daugelyje šalių gali versti viešąją administraciją suartėti su organizuotomis suinteresuotomis grupėmis ir sustiprinti tendenciją kurti *clientela* tipo santykius. Jeigu vyriausybei reikia interesų grupės politikai įgyvendinti arba gauti patarimų bei informacijos, kurią teikti vis labiau reikalaujama iš pačių vyriausybinių organizacijų, tada joms sunku griežčiau kontroliuoti susireguliavimo politiką, kuri buvo naudinga suinteresuotoms grupėms. Kaip buvo minėta, dėl šios priežasties *clientela* tipo santykiai gali prarasti savo atspalvį ir tapti teisėtais. Kokiu būdu grumiamasi su šiais sunkumais, priklauso nuo kultūrinių ir situacinių faktorių.

Clientela tipo politikos raidai didžiulę įtaką daro konkreti viešosios biurokratijos vykdoma ekonominė ir apskritai bendroji politika. Nors argumentuojama, kad biurokratai ir biurokratija yra integruoti ir homogeniški veikėjai bei siekia kolektyviai kontroliuoti (minimaliai) politinę sistemą, daugelis biurokratinių sistemų yra labai fragmentuotos institucijos. Būdamos fragmentuotos, jos gali būti priverstos konkuruoti paprasčiausiai todėl, kad retai kada būna pagrindinis būdas veiksmingai skirstyti išteklius pagal įgyvendinamų programų vertingumą arba visuomenės poreikius net tais atvejais, kai dėl išteklių stokos kyla spaudimas tiksliau nustatyti prioritetus. Biurokratų varžybas dėl išteklių galima lengvai išpūsti, kaip kad daroma daugelyje „viešojo pasirinkimo" žanro darbų apie biurokratiją, ir daugelį tokios konkurencijos apraiškų lemia nuoširdus atsidavimas programoms, o ne troškimas maksimaliai pasididinti biudžetus[98]. Bet viešojo sektoriaus fragmentacija skatina plėtoti *clientela* tipo politiką.

Biudžeto formavimo procesas verčia viešuosius biurokratus ieškoti visuomenės paramos ir ginti skirstomojo pobūdžio nuostatas siekiant gauti tą paramą. Šį rezultatą toliau stiprina kitų biudžeto formavimo dalyvių susiskaidymas ir jų poreikis išpešti kitokios rūšies naudą bei įtvirtinti kitokias nuostatas. Klientelizmas, būdingas spaudimo grupių ir administracijos santykiams, gali virsti klienteliniais santykiais tarp įstatymų leidimo komitetų ir administracinių įstaigų, kurias šie komitetai oficialiai kontroliuoja[99]. Tokią padėtį iš dalies lemia tai, kad procese dalyvauja nuolatiniai veikėjai, kaip kad JAV Kongreso atveju, bet apskritai ji susijusi su bendra administratoriams ir įstatymų leidėjams iškylančia būtinybe įtikti rinkėjams. Pavyzdžiui, įstatymų leidėjai, besidomintys žemės ūkio klausimais, paprastai būna renkami apygardose, kurių ekonomikoje vyrauja žemės ūkis; visokius jų mėginimus apriboti savo aktyvumą dėl žemės ūkio programų neigiamai įvertintų rinkėjai ir todėl sumažėtų jų galimybės būti perrinktiems[100].

Institucinės suinteresuotos grupės, bendraudamos su biurokratija, tampa ypatinga grupe. Klientelinių santykių atveju būna įvairių reikšmingų santykių modelių, nors jie taip pat puolami. Pramoninėse visuomenėse tai yra vietinės valdžios grupės, taip pat suinteresuotos grupės pačioje vyriausybėje[101]. Mažiau išsivysčiusiose šalyse tokioms grupėms gali priklausyti bažnyčia, kariuomenė arba pati biurokratija. Visos šios grupės turi pretenzijų vyriausybei, o jas sunku arba neįmanoma atmesti, ir, kaip visų *clientela* grupių atveju, šios ypatingos pretenzijos reiškia ypatingas privilegijas.

Taigi *clientela* politikos tarp viešosios biurokratijos ir siinteresuotų grupių padarinius galima apibūdinti kaip glaudžią suinteresuotų grupių, administracijos ir įstatymų leidėjų sampyną, kada visi gali ką nors laimėti didindami kai kurias viešąsias išlaidas. Šitokios sąveikos sukuria politikos modelius, panašius į tuos, kuriuos numatė Salisbury ir Heinzas susiklosčius tokioms situacijoms: tai tokios per valstybės biudžetą gaunamų gėrybių ir paslaugų dalybos, kada kiekvienas organizuotas sektorius gauna tam tikrą gėrybių dalį[102]. Dėl to savo ruožtu visame viešajame sektoriuje pradeda trūkti koordinuotumo ir nuoseklumo[103].

Parantela *tipo santykiai*

Tai yra antrasis administracinio spaudimo grupės santykio tipas, kurį mini LaPalombara nagrinėdamas Italijos suinteresuotas grupes. *Parantela* santykis apibūdina „giminystės" arba artimus broliškus ryšius tarp spaudimo grupės ir vyriausybės arba dominuojančios politinės partijos[104]. Buvo manoma, kad tokie santykiai būdingiausi pramoninėms visuomenėms ar ideologiniams režimams, bet mūsų svarstymai parodys, kad jie būdingi daugeliui

politinių sistemų, kur dominuoja viena partija arba frakcija. Tokiais atvejais spaudimo grupės privalo išsikovoti priėjimą prie valdžios ir legitimumą susisiedamos su ta konkrečia partija, o ne per savo sugebėjimą veiksmingai atstovauti visuomenės sektoriui.

Parantela santykiai tarp spaudimo grupių ir biurokratijos suponuoja ne tiesioginius saitus, kaip kad *clientela* santykių atveju, bet netiesioginius šių veikėjų ryšius. Svarbus papildomas saitas yra politinė partija – dažniausiai dominuojanti partija; tarp jos ir spaudimo grupės turi rastis tam tikras giminystės jausmas. Tokiais atvejais spaudimo grupė gali prieiti prie administracinių sprendimų priėmimo proceso todėl, kad partija nori tarpininkauti tarp tos grupės ir biurokratijos ir šitokiu būdu kontroliuoti biurokratinį politikos vykdymą. Nagrinėdami *parantela* santykius, privalome turėti omeny tokias organizacijas kaip konsultavimo firmos ir specialistų grupės, kurios yra svarbios suinteresuotos grupės. Valdant ideologinėms partijoms, gali prireikti garantijų, kad joms duodami patarimai pakankamai „gryni". Žinoma, pati partija gali norėti duoti tokius patarimus, bet ji gali ir norėti remti kitas organizacijas kaip siūlančias priimtinas idėjas ir politinius patarimus[105].

Vadinasi, politinė partija privalo dominuoti įgyvendinant politiką. Paprastai tai nėra siejama su Vakarų demokratinėmis sistemomis, bet vis dėlto toks reiškinys egzistuoja šiose sistemose. Pavyzdžiui, LaPalombara nustatė, kad tokio tipo santykiai su Krikščionių demokratų partija palaikomi Italijoje[106]. Prancūzijoje golistai Penktosios respublikos pirmąjį tarpsnį tiesiogiai susisiejo su biurokratija atiduodami vienai suinteresuotai grupei pirmenybę prieš kitą, ypač žemės ūkio srityje[107]. Panašiai atėję valdžion socialistai buvo linkę spausti politiką ir biurokratiją sudarydami glaudesnę sąjungą su mažesne, bet kairuoliškesne žemės ūkio grupe[108]. Nors šį reikalą komplikavo daug vidinių Prancūzijos žemės ūkio politikos problemų, esminis dalykas – partijos kontrolės primetimas administracijai siekiant paremti vieną grupę – nekelia abejonių. Prezidentūra ir ministras pirmininkas jų sutarimo laikotarpiais gali remti skirtingas *parantela* grupes[109].

Šis bendravimo tipas sutinkamas Vakarų politinėse sistemose, bet labiau įprastas daugeliui tų politinių sistemų, kur dominuoja viena partija arba koalicija, – tai buvusi sovietinė sistema, dauguma Afrikos vienpartinių valstybių ir daugelis Lotynų Amerikos šalių[110]. Kaip ir golistinės Prancūzijos atveju, šis tipas taip pat randamas ten, kur partinė konkurencija galima, bet paprastai valdžioje dominuoja viena partija: pavyzdžiui, Italijoje, Japonijoje, Indijoje ir Meksikoje[111]. Konkurencingesnėse politinėse sistemose toks bendravimo tipas taip pat įprastas tarp tokių organizuotų profsąjungų ir politinių partijų kaip Profesinių sąjungų kongresas ir Darbo partija Jungtinėje Karalystėje ar *LO* ir Socialdemokratų partija Švedijoje. Be to, suinteresuotos grupės

gali daryti įtaką partijoms per savo narius, atliekančius tokius politinius vaidmenis kaip kandidatavimas į pareigas[112].

Kitas *parantela* suinteresuotų grupių tipas, dažnai egzistavęs demokratinėse visuomenėse, atspindi vyriausybės mėginimus organizuoti tam tikrus visuomenės sektorius, kuriuos organizuoti tradiciškai būna sunku. Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose įgyvendinant miestų renovavimo ir pavyzdinių miestų programas, tose apylinkėse, kur buvo numatyta įgyvendinti programas, prireikė steigti organizacijas, atstovaujančias gyventojų interesams. Tokioms organizacijoms retai kada pavykdavo sėkmingai atlikti tokį vaidmenį, ir jomis kur kas dažniau valdžia pasinaudodavo kaip priemone socialiai kontroliuoti aplinkinius[113]. Kai kuriose Vakarų Europos šalyse vyriausybės aktyviai prisidėjo organizuojant vartotojų grupes – jas taip pat tradiciškai sunku organizuoti, ir šios grupės dažnai buvo kritikuojamos kaip pavaldžios vyriausybei. Ryškų pavyzdį, kaip valdžia kuria organizacijas siekdama valdyti sunkius visuomenės segmentus ir panudoti tas organizacijas savo tikslams, matome Singapūre, kur daugėja parapolitinių organizacijų[114]. Liaudies veikimo partija suformavo daug organizacijų, kurios įsiterpia į tradicinius visuomenės pasidalijimus ir sudaro antrą politinę LVP bazę.

Parantela tipo santykių padariniai gana platūs. Viena šioms politinėms sistemoms būdingų tendencijų yra tai, kad partija hegemonė siekia kuo plačiau kontroliuoti visuomenę ir ekonomiką. Vienas iš svarbiausių būdų įgyvendinti šią kontrolę – skatinti *parantela* santykius daugelyje visuomenės sektorių kooptuojant egzistuojančias suinteresuotas grupes arba kuriant naujas tiesiogiai su partija susijusias grupes. Anksčiau pateiktas Prancūzijos pavyzdys – tai atvejis, kai partija tampa suinteresuotos grupės sąjungininke šiai kovojant su kitomis grupėmis, siekiančiomis atstovauti tiems patiems socialiniams interesams, o Franko režimo skatintas Ispanijos darbininkų organizavimasis į oficialius arba pusiau oficialius sindikatus yra pavyzdys, kaip partija kuria savą suinteresuotų grupių struktūrą[115]. Visais atvejais tai yra efektyvi priemonė, leidžianti partijai išsiplėsti į visuomenę, kad galėtų kontroliuoti kylančias iniciatyvas ir pajungti atitinkamo socialinio sektoriaus veiksmus partijos nurodymams. Šis kontrolės per organizaciją būdas buvo ypač paplitęs buvusiose komunistinėse šalyse, o jam iššūkis buvo mestas tik tada, kai tokios laisvos organizacijos kaip Solidarumas (Lenkijoje) tapo daugmaž teisėtos. Tai taip pat ir būdas kontroliuoti biurokratijos autonomiją konkrečioje politikos srityje.

Galėtų atrodyti, kad *parantela* tipo santykius užmezgusios spaudimo grupės yra tik dominuojančios politinės partijos marionetės. Daugeliu atvejų toks aiškinimas būtų pateisinamas. Weineris, pavyzdžiui, Indijos kongreso partijos ir jai artimos profesinės sąjungos santykį apibūdina taip:

> Indijos nacionalinis profesinių sąjungų kongresas – iš tikrųjų Kongreso partijos darbo sparnas – organizuotas remiantis politinės atsakomybės principais ir palaiko pamatinę dabartinės vyriausybės programą. Jo vadovai išdidžiai skelbia, kad jų keliami reikalavimai atitinka nacionalinius, o ne dalinius interesus. Jie pirmiausia ištikimi Kongreso partijai, po to – dabartinei vyriausybei, valstybei, o paskiausiai – profsąjungai priklausantiems darbininkams.[116]

Nors Indijos pavyzdys gerai iliustruoja daug *parantela* santykių, jis jokiu būdu nėra visuotinai paplitęs. Rašydamas net apie ikidemokratinę Ispaniją, Andersonas galėjo teigti:

> Paplitęs nereprezentatyvių ir neveiksmingų sindikatų įvaizdis gali būti smarkiai sutirštintas. Apie viešąją politiką vyriausybė ir sindikatai nekalba vienu balsu. Pati sistema tikėjosi, kad sindikatų vadovai atliks kovingų darbininkų gynėjų vaidmenį... Savo kalba ir kovingumu daugelis sindikatų vadovų nebuvo nepanašūs į savo kolegas kitose Vakarų valstybėse. Jie buvo tarpininkai ir derėjosi už savo klientus, nors galiausiai sutikdavo su esamos valdžios nuomome.[117]

Kovingų Jungtinės Karalystės profesinių sąjungų kongreso narių elgesys su leiboristų vyriausybėmis yra logiška *parantela* partnerių savarankiškumo kulminacija[118]. Spaudimo grupės tokiomis aplinkybėmis dažnai sugeba daryti esminę įtaką viešajai politikai, ir daugmaž dėl tų pačių priežasčių, kurios skatina veikti *clientela* spaudimo grupes. Simbiozė tarp partijos hegemonės ir spaudimo grupės tikrai nėra tokia svarbi kaip simbiozė tarp *clientela* partnerių, bet ji yra. Galima tikėtis, kad spaudimo grupės darys tam tikrą poveikį biurokratų apsisprendimams dėl jų ypatingo ryšio su dominuojančia partija. Paprastai tokiais atvejais partija hegemonė bus užvaldžiusi biurokratiją ir sukūrusi savo suinteresuotų grupių partnerius. Be to, tiek partija, tiek ir biurokratija gali naudotis specialiomis grupės žiniomis ir mažinti savo pačių tiesiogines išlaidas, skiriamas politikai tobulinti ir planuoti. Negana to, partijos gali mažinti tiesiogines socialinės kontrolės išlaidas išugdydamos pagalbines organizacijas atlikti tas funkcijas, kurias priešingu atveju tektų atlikti centralizuotai. Ankstesnis santykio tarp sindikatų ir vyriausybės Ispanijoje pavyzdys yra vienas šio kontrolės tipo pavyzdžių, toks pat yra santykis tarp komunistų partijų ir jų profsąjungų hegemoniškose ir tuo pat metu konkurencinėse situacijose. Gausios partijos remiamos organizacijos Kinijoje galbūt geriausiai įkūnija šį santykį tarp partijos ir organizacijų.

Įdomu, kad *parantela* organizacijų plėtra taip pat gali keisti partijos hegemonės elgesį ir pliuralizuoti (bent jau nežymiai) politiką vienpartinėje valstybėje. Politika gali pradėti darytis panaši į *clientela* santykius ir labiau atsižvelgti į politikos srities specifiką. Dittmeris rašo, kad komunistinių politinių

sistemų sumoderninimas buvo susietas su „tariamai suinteresuotų grupių", praktikuojančių „kriptopolitiką", iškilimu. Nors jos nėra autonomiškos ir negali reikalauti tokių išteklių, kurie pasiekiami suinteresuotoms grupėms pliuralistinėse sistemose, jos sugebėjo daryti vis didesnę įtaką politikai funkciškai apibrėžtose srityse, mat jos laikomos turinčiomis tam tikrą profesinę kompetenciją. Tokios grupės nemano esančios platesnių rinkėjų sluoksnių atstovės, todėl tokia tendencija vargu ar „demokratiška", bet ji yra konsultacinė, geriau informuota ir meritokratinė[119].

Tam tikru mastu politiką, kurią perima *parantela* santykių dalyviai, lemia partijos hegemonės ideologija ir programa, todėl šios politikos spektras gali būti platus – nuo kairuoliškiausios iki dešiniausios pakraipos. Tačiau apskritai jai būdingas polinkis į skirstomąsias programas – polinkis skirstyti įvairias gėrybes ir paslaugas ištikimoms ir vadovaujančioms grupėms, kurios, kaip teisėtos tam tikrų visuomenės sektorių atstovės, pradeda pretenduoti į tam tikras viešąsias gėrybes ir paslaugas. Šiuo požiūriu partija veikia tarsi savo šalininkų ir oficialių grupių „valgykla": iš esmės subsidijuoja jų egzistavimą spaudimo grupių rinkoje ir kartu iš esmės skriausdžia grupes konkurentes arba potencialias konkurentes[120]. Tai gali būti ypač svarbu, kai dominuojanti politinė partija faktiškai visiškai kontroliuoja ekonominius visuomenės išteklius ir gali skirstyti tiek politinį, tiek ir materialinį atlygį.

Tad kai kuriais atžvilgiais *parantela* tipo sistemos labai panašios į korporacinį interesų grupių santykių modelį, ypač į valstybinio korporatizmo modelį[121]. Esant tokiai sistemai, individai gautų naudos kaip tinkamo korporacinio darinio nariai, o ne todėl, kad asmeniškai turi teisę ją gauti. Be to, *parantela* santykiai prieštarauja moderniosios politikos sampratai, pasak kurios, ekonominės, socialinės ir politinės gėrybės turi būti skirstomos visiems. Tokios gėrybės – net pačios pagrindinės politinės gėrybės kaip teisė organizuotis ir dalyvauti – *parantela* sistemose labiausiai priklauso nuo to, ar turima reikiamų politinių ryšių, o kokią įtaką sprendimų priėmimo proceso rezultatams gali tikėtis daryti grupė, priklauso nuo šios giminystės.

Antrasis *parantela* santykių padarinys – aišku, paip pat reguliavimas. Jis reiškia ne tik tai, kad partija mėgina reguliuoti biurokratijos veiklos rezultatus kontroliuodama jos gaunamus patarimus, bet ir tai, kad mėginama plačiau kontroliuoti visą visuomenę pasinaudojant tarpinėmis grupėmis. Šios tarpinės grupės ne tik sustruktūrina iš išorės daromas įtakas bet ir padeda įgyvendinti režimo programas. Tad *parantela* santykiai veikia kaip dviejų judėjimo krypčių gatvės informacija – o mažesniu mastu ir galia – gali tekėti abiem kryptimis. Tačiau tai, kiek galia kyla į viršų, galiausiai lemia dominuojančios politinės partijos noras atsižvelgti į pokyčius ir iššūkius.

Penktas skyrius

Neteisėti grupiniai veiksmai

Paskutinė administratorių ir spaudimo grupių bendravimo kategorija vadinama „neteisėta". Šis terminas žymi įvairias politines situacijas, kai spaudimo grupių bendravimą su biurokratija galima apibūdinti kaip nepriklausantį normalios politinės veiklos sričiai, bet vis dėlto taip bendraujama. Tokį bendravimą gali lemti visa politinė sistema, kuri gali mėginti užgniaužti autonomiškas visuomenės grupes, arba jį gali lemti prigimtis konkrečių grupių, laikomų neteisėtomis atstovėmis tų visuomenės sektorių, kuriems jos užsimoja atstovauti. Anksčiau aptartų trijų bendravimo tipų atvejais kai kurios arba visos spaudimo grupės buvo laikomos teisėtomis vieno ar kito socialinio sektoriaus atstovėmis. Neteisėtų spaudimo grupių atveju nei visa sistema, nei pavieniai administratoriai nenori pripažinti kai kurių ar visų suinteresuotų grupių įtakos teisėtumo. Tačiau politinė sistema retai kada mėgina pašalinti visas interesų grupes. Net „totalitariškiausia" sistema gali suprasti, kad grupės naudingos, ir mėginti kurti *parantela* stiliaus organizacijas[122].

Kaip ir galima tikėtis, šio tipo spaudimo grupių daroma įtaka neatitinka normalios politikos modelio. Tokia įtaka paprastai rodo, jog politikos formavimo sistemai iš esmės nepavyksta patenkinti vieno ar daugiau visuomenės sektorių keliamų reikalavimų. Tad šie individai, stengdamiesi gauti tai, ko nori iš politinės sistemos, jaučiasi esą priversti peržengti „normalios" politikos ribas. Todėl mes daugiausia galbūt nagrinėjame elgesį „anominių" spaudimo grupių, mėginančių daryti įtaką protestais, demonstracijomis ir smurtu. Tačiau nebūtina analizuoti tik smurtines grupes, nes daugeliu atvejų *parantela* arba *clientela* sistemose neteisėtomis laikomos grupės vis dėlto gali mėginti daryti, o kartais ir gali daryti tam tikrą įtaką politikai. Tai būna retai. Kaip vienas LaPalombaros respondentų pažymėjo:

> Aš negirdėjau apie tokią Pramonės ir prekybos ministerijos politiką, kuri pareikštų, kad yra kokių nors Italijos visuomenės grupių, kurių atstovai nebūtų bent jau priimti. Tiesa, taip padarę, mes teikiame skirtingą reikšmę arba svarbą tokių grupių siūlymams, bet jos gali laisvai kreiptis į mus.[123]

Suleiman pažymi, kad Prancūzijoje grupes, apibūdinamas kaip *groupes de pression* (priešingai, negu priimtinas „profesines" grupes), administratoriai gali priimti, bet vargu ar tai duos toms grupėms norimų rezultatų[124].

Neteisėtos grupės toliau žaidžia politinį žaidimą pagal administratorių nustatytas taisykles ir mandagiai teikia savo peticijas ir protestus dažnai žinodamos, jog tikimybė, kad joms pasiseks, beveik lygi nuliui. Galime paklausti, kodėl šios grupės ir toliau iš pažiūros taip iracionaliai elgiasi. Pirma, yra nedidelė galimybė, kad jos iš tikrųjų turės įtakos. Tačiau dažniau jos

užsispyrusiai stengiasi tiesiog todėl, kad šito tikisi jų nariai. Dėl šios priežasties nariai moka mokesčius arba lieka atsidavę grupei, o lyderiai privalo dėti iš pažiūros beprasmiškas pastangas[125]. Galiausiai pamėginę žaisti pagal žaidimo taisykles, jie gali siekti, kad atrodytų priimtinesnė kokia nors neįprasta būsima jų politinė veikla.

Jeigu normali politika negali padėti grupei, ši atrodys teisesnė naudodama smurtines arba kurstytojiškas priemones net tose visuomenėse, kurios paprastai nori atsižvelgti į suinteresuotų grupių keliamus reikalavimus. Tai pasakytina bent jau apie kai kuriuos daugelyje pramoninių šalių vykusius „socialinius sąjūdžius"[126]. Šios grupės neturėjo pastovių organizacinių struktūrų, pageidautinų esant nuolatiniam bendradarbiavimo su valdžia modeliui, ir buvo linkusios vengti tokių santykių dėl ideologinių priežasčių. Nors paprastai tokie sąjūdžiai buvo siejami su politine kaire – antibranduolinio sąjūdžio grupės, taikos sąjūdis, nuomininkų organizacijos ir t.t., – taip pat būta ir dešiniųjų socialinių sąjūdžių. Visais atvejais mėgindami atkreipti dėmesį į savo politinius tikslus, jie norėjo laikytis konfrontacijos (gal net smurto) taktikos.

Neteisėtų spaudimo grupių ir administracijos bendravimas kelia šioms grupėms didelę frustraciją ir susvetimėjimą. Gana šališkai spaudimas skirstomas į kategorijas net tose politinėse sistemose, kuriose grupių daromos įtakos paprastai pripažįstamos, o gal net mėgstamos. Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose, turinčiose ilgą spaudimo grupės įtakos žemės ūkio politikai istoriją, viena grupė – Nacionalinė fermerių asociacija – praktiškai visais atžvilgiais pradėta traktuoti kaip neteisėta, o jos nariai į tai sureagavo savo traktoriais keliaudami į Vašingtoną[127]. Frustracija gali būti dar didesnė tose politinėse sistemose, kurios mėgina ne tiesiog ignoruoti, o užgniaužti neteisėtomis laikomų suinteresuotų grupių veiklą. Pavyzdžiui, Solidarumo uždraudimas Lenkijoje yra lengviausiai ateinantis į galvą vienas iš tokio elgesio pavyzdžių.

Galime geriau suprasti šių neteisėtų grupių daromą įtaką manydami, kad ji iš esmės atsiranda dėl nelegalios veiklos – dėl kokio nors konflikto su sistema, o jų įtaka geriausiu atveju yra epizodiška. Panašiai nepaprastai sunku numatyti jų veiklos poveikį – jeigu toks apskritai būna – viešajai politikai. Nepaisant šių apribojimų, svarbu suprasti, kad tokia įtaka kartais gali lemti svarbius pokyčius. 1968 m. gegužės mėn. prancūzų studentų sąjūdis ir jo veiksmai buvo minimi kaip pavyzdys kalbant faktiškai apie visus žmonijai žinomus politinius reiškinius, bet tai neturėtų trukdyti mums pažymėti, kad tai yra vienas iš neteisėtos spaudimo grupės, nors ir padariusios esminę įtaką režimui ir vėlesnei viešajai politikai, veiklos pavyzdžių[128] . Kitas pavyzdys yra Amerikos studentai ir jų protestai prieš Vietnamo karą, o kalbant

apie kai kurias Lotynų Amerikos šalis, galima teigti, kad norint kiek nors pakeisti politiką, reikia, jog neteisėtos grupės mestų fundamentalų iššūkį sistemai[129]. Be to, pirmieji Solidarumo laimėjimai Lenkijoje šiek tiek liberalizavo režimą, nors galiausiai viskas baigėsi nepaprastosios padėties paskelbimu.

Kai neteisėtoms grupėms sekasi, jų veiklos poveikis būna perskirstomojo pobūdžio jau vien todėl, kad sistema priverčiama pripažinti tam tikrus reikalavimus, į kuriuos anksčiau nebuvo kreipiama dėmesio. Dauguma neteisėtų spaudimo grupių siekia transformuoti esamą politinę sistemą ir jos rezultatų paskirstymą taip, kad būtų perskirstytos politinės, socialinės ar ekonominės privilegijos. Akivaizdžiausi pavyzdžiai – tai rasinių ir etninių mažumų mėginimai reikalauti, kad būtų pripažintos jų pilietinės teisės ir kad jos būtų vienodai traktuojamos, nors anksčiau šios grupės buvo išstumtos iš politinio proceso.

Išryškėja kiti reikšmingi mūsų aptartų keturių bendravimo tipų skirtumai. Pirma, neteisėtų spaudimo grupių veikla labiausiai išsiskiria iš visų tipų. Kiti trys modeliai pripažįsta tam tikrą vienos ar daugiau grupių veiksmų bei daromos įtakos teisėtumą, todėl tai yra pripažinti bendravimo tarp grupių ir biurokratijos modeliai. Neteisėtų grupių atveju beveik neišvengiamai šitaip bendraujama – jeigu tik toks bendravimas turi nors kiek reikšmės politikai – tik politinių krizių laikotarpiais. Taigi trys daugiau ar mažiau teisėti modeliai reiškia tam tikrą įtakos stabilumą ir jos suinstitucinimą, o neteisėtas modelis numato epizodinę įtaką arba visai jokios įtakos.

Antra, teisėtas bendravimo modelis yra vienintelis iš keturių, nenumatantis priėjimo politikos arba ją mažai numatantis. Tokioje sistemoje prieiti prie valdžios gali faktiškai kiekviena to norinti grupė, net tos grupės, kurios kitose sistemose beveik neišvengiamai būtų paskelbtos neteisėtomis. Vienas gerai žinomas pavyzdys – organizuotoms Amsterdamo gatvių gaujoms buvo suteiktas atstovaujamasis vaidmuo; *organizacija* čia atrodo esanti pats svarbiausias kintamasis. Toks bendravimo modelis, pašalinantis iš politikos priėjimo prie valdžios klausimus, gali pliuralizmo šalininko svajonę apie viešąją politiką formuojančių spaudimo grupių susireguliuojantį pasaulį paversti galimybe, o gal net tikrove[130]. Kol priėjimas prie valdžios būna reta ir griežtai kontroliuojama prekė, tol galimybė tarp konfliktuojančių spaudimo grupių rasti „viešąjį interesą" yra miglota, o gal jos visai nėra. Tai, kad spaudimo grupės teisėtai bendrauja su administracija ir, gal net dar svarbiau, kad spaudimo grupės atvirai bendrauja patarinėdamos administratoriams, jokiu būdu negarantuoja, jog atsiras toks mistinis darinys kaip „viešasis interesas", bet labiau tikėtina, kad jis atsiras tada, kai suinteresuotos grupės būna priverstos derėtis viena su kita, negu tada, kai kiekviena suinteresuota grupė gali užsigrobti savąją administracinės struktūros dalį. O šis dalykas viešąją

politiką paverčia privačia politika. Panašu, kad jeigu dominuojanti politinė partija laikoma tinkama gyventojų interesų atstove, tai ir tokios partijos vykdoma spaudimo grupių ir biurokratijos kontrolė taip pat duos kitokių rezultatų negu tie, kurie būtų gauti prie derybų stalo, ypač tais atvejais, kai dominuojanti partija gali paskelbti daugelį interesų neegzistuojančiais. Išdėstydami tai mūsų pradinės bendravimo tipologijos terminais, galime sakyti, jog tais atvejais, kada politikos formavimo politikos negalima atskirti nuo organizacijos išlikimo politikos, gaunama politika smarkiai skirsis nuo tos, kuri rastųsi iš paprasto derybų proceso.

Turime pažymėti, kad negalėjome aiškiai parodyti, jog koks nors konkretus bendravimo modelis būdingas kuriai nors valstybei, nors pavyzdžiai lyg ir rodo tam tikrus svarbius modelius. Pirmiausia tose politinėse sistemose, kur dominuoja viena politinė partija, linkstama į *parantela* tipo santykius tarp suinteresuotų grupių ir administratorių, ir tai nepriklauso nuo to, ar šios sistemos formaliai demokratinės, ar ne. Taip yra jau vien todėl, kad partija hegemonė gali panaudoti šiuos ryšius kaip socialinės kontrolės ir reguliavimo priemonę. Antra, teisėtas bendravimas būdingas Šiaurės Europos šalims, kuriose organizuotos grupės seniai dalyvauja socialiniame ir politiniame gyvenime ir kurių lyderiai suvokė poreikį valdyti potencialiai skaldančius visuomenę etninius arba socialinius ekonominius konfliktus. Trečia, *clientela* sąlygos gana įprastos daugelyje visuomenių, ypač ten, kur interesai fragmentuoti ir kur trūksta bendrų, visą politinę sistemą koordinuojančių mechanizmų (pavyzdžiui, dominuojančios politinės partijos arba institucijos), galinčių reguliuoti konkurenciją tarp suinteresuotų grupių arba tarp pačios biurokratijos įstaigų; Jungtinės Vlastijos yra pagrindinis, bet anaiptol ne vienintelis pavyzdys. Pagaliau neteisėtos suinteresuotos grupės gali rastis faktiškai bet kurioje sistemoje, bet jos paprastai būna reikšmingiausios ten, kur mažiausiai tikėtinos – pavyzdžiui, visuomenėse, siekiančiose užgniaužti suinteresuotas grupes arba bent jau platų jų spektrą. Tai reiškia, kad šios grupės reikšmingiausios tose sistemose, kuriose jos iškyla kaip fundamentalūs iššūkiai režimams. Vadinasi, jų kasdienis bendravimas su administratoriais, jeigu apskritai bendraujama, bus neveiksmingas, bet jis gali sukelti esminius politinės sistemos pokyčius.

Lygiai kaip beveik nėra suinteresuotos grupės-biurokratijos sąveikos modelio politinės sistemos požiūriu, taip beveik nėra intereso arba politikos srities modelio tipo požiūriu. Esama tam tikros suinteresuotoms grupėms būdingos tendencijos, jog jos gali būti aiškiai apribotos geografiškai tam, kad sugebėtų užmegzti klientelinį ryšį su administracija galbūt todėl, kad tokiu atveju būna lengviau sutelkti politinę paramą. Akivaizdžiausias šio modelio

pavyzdys – žemės ūkis, kuris liūdnai pagarsėjo savo sugebėjimais sėkmingai pasinaudoti klienteliniais santykiais beveik visose politinėse sistemose. Panašiai su politinėmis partijomis vertikaliai integruotos suinteresuotos grupės – dažniausiai profesinės sąjungos integruotos su darbo partijomis – gali sukurti *parantela* tipo santykius net konkurencinės politinės sistemos sąlygomis[131]. Galiausiai grupės, kurias galima laikyti atstumtomis nuo socialinių reikalų, arba grupės, kurias vyraujanti bendruomenė laiko išpažįstančiomis kitokias politines pažiūras – rasinės mažumos, studentai, moterys, – gali būti linkusios veikti pasinaudodamos neteisėtais santykiais su biurokratija, jeigu, žinoma, jos apskritai pajėgios užmegzti kokius nors santykius.

SOCIALINIAI SĄJŪDŽIAI IR BIUROKRATIJA

Suinteresuotos grupės atstovauja daugumai socialinių ir ekonominių visuomenės grupių, bet jokiu būdu ne visoms. Dėl visuomenės struktūros ir vyriausybei iškylančių problemų pokyčių daugėja įvairių socialinių sąjūdžių[132]. Šios grupės keliais atžvilgiais skiriasi nuo įprastinių suinteresuotų grupių. Pirma, paprastai jos būna trumpalaikės, sukuriamos vienai problemai spręsti ir paleidžiamos, kai problema išsprendžiama arba praranda aktualumą. Antra, jos paprastai siejamos ne su ekonominėmis „duonos ir sviesto" problemomis, o su tokiais neekonominiais klausimais kaip aplinka, taika, žmogaus teisės, etc. Galiausiai organizaciniu požiūriu jos ne tokios stabilios ir menkiau suinstitucintos negu dauguma suinteresuotų grupių arba politinių partijų.

Kaip pažymėjome anksčiau, socialiniai sąjūdžiai dažniausiai linkę veikti kaip neteisėtos suinteresuotos grupės, dažnai iš principo atsisakančios tiesiogiai bendradarbiauti su valdžia. Sąjūdžiai dažnai sukuriami todėl, kad manoma, jog glaudus kai kurių suinteresuotų grupių ir biurokratijos bendradarbiavimas neleidžia būti išgirstiems kitiems, tokiem pat svarbiems visuomenės segmentams. Tad socialinių sąjūdžių nariai gali manyti, kad dauguma esančių suinteresuotų grupių palaiko *parantela* arba *clientela* tipo santykius su valdžia net ir tada, kai tos kitos grupės pačios mano, jog tie santykiai yra atviresni ir apskritai teisėti.Taigi iš esmės socialinių sąjūdžių politikos ašis yra toks problemų ir dalyvavimo apibrėžimas (arba sąveikaujant su biurokratija, arba apskritai), koks nebuvo įprastas kuriai nors politinei sistemai.

Kaip pažymėjome, visi socialiniai sąjūdžiai šalies politiniame gyvenime paprastai ilgai netrunka. Paprasčiausiai jie tiesiog paleidžiami, bet kai kurie iš jų tampa labiau suinstitucinti ir virsta suinteresuotomis grupėmis, beveik nesiskiriančiomis nuo kitų tokių grupių, ar net politinėmis partijomis. Aplinkosaugos sąjūdis yra aiškiausias tokių ilgainiui įvykstančių pokyčių pavyz-

dys. Nors kai kurios fundamentalesnės aplinkosaugininkų grupės vis dar elgiasi kaip socialiniai sąjūdžiai, dauguma virto viena iš normalių valdžią supančių suinteresuotų grupių, ypač ten, kur suinteresuotos grupės veikla tampa plačiai legitimuota. Daugelyje Europos šalių šie buvę socialiniai sąjūdžiai buvo suinstitucinti į „žaliųjų" politines partijas ir tapo valdančiosios koalicijos dalimi. Ryškiausias toks pavyzdys – Vokietija.

BIUROKRATIJA IR POLITINĖS PARTIJOS

Daugumoje šiuolaikinių politinių sistemų tiesioginis partinių interesų poveikis biurokratijai buvo sąmoningai apribotas daugeliu struktūrinių ir procedūrinių mechanizmų. Svarbiausias iš jų yra nuopelnų sistemos, taikomos skiriant ir išlaikant administratorius, suinstitucinimas, todėl partijos nebegali prievarta dideliu mastu keisti administracinio personalo pasikeitus valdančiajai partijai. Nors esama globėjiškumo apraiškų, jos Vakarų šalyse paprastai laikomos korupcijos ir blogos vadybos požymiu. Šį savanaudišką požiūrį tapo kiek lengviau pateisinti nuo devintojo dešimtmečio, kada daugelyje Vakarų šalių pradėta politizuoti valstybinę tarnybą ir įdarbinti daugiau specialių politinių ministrų patarėjų[133].

Daugelis nevakarietiškų šalių, nors yra globojamos jų ankstesnių kolonijinių valdytojų, išlaikė arba atkūrė ne nuopelnais grindžiamo skyrimo net į rutiniškiausius ir paprasčiausius postus sistemą. Tokia praktika daugiausia teisinama nacionalinės vienybės ir sutelktumo poreikiu iškilus plėtros sunkumams. Tokiais atvejais ištikimybė valstybei arba, tiksliau sakant, esamam režimui laikoma svarbesniu dalyku, negu sugebėjimas išlaikyti objektyvius testus arba reikalavimas turėti diplomą. Šitokia praktika jokiu būdu nėra visuotinai paplitusi nevakarietiškajame pasaulyje, bet daugelis vienpartinių režimų įdarbina savo biurokratus būtent šitaip. Kwame Nkrumahas kartą apie Ganos administravimą yra taip pasakęs:

> Mes ketiname sugriežtinti taisykles ir iššluoti nelojalius elementus iš mūsų valstybinės tarnybos, net jeigu tai darydami laikinai sutrikdytume jos darbą. Juk nelojalūs valstybės tarnautojai nėra geresni negu sabotuotojai.[134]

Prancūzams priklausiusioje Afrikos dalyje daugelis vienpartinių režimų mėgino panaudoti partinę kontrolę stengdamiesi „egoistišką individualizmą" pakeisti „patriotiniu socializmu"[135]. Daugelyje Vakarų demokratijų, nors čia kalbama ne taip spalvingai, politiniai lyderiai išdėstė savo norus plėtoti „angažuotą" valstybinę tarnybą, paklūstančią dominuojančios politinės partijos norams[136]. Mažiau yra tokių šalių, kurios ištobulino mechanizmus,

padedančius kurti tokią politiškai ištikimą valstybinę tarnybą. Kol kas šie mechanizmai taikomi nepažeidžiant valstybinę tarnybą reglamentuojančių įstatymų, nors jie visi kilę iš anksčiau buvusių paplitusių papročių ir sampratų. Tačiau gana akivaizdu, kad yra galimybių švaistyti ir piktnaudžiauti, taip pat vėl suinstitucinti valstybinių postų suteikinėjimo už politines paslaugas sistemą. Šiame kontekste reikia prisiminti, kad politiškai neutraliai valstybinei tarnybai, kurią ypač mes, gyvenatys anglų-amerikiečių demokratijose, laikome normalia, iš tikrųjų tėra šimtas metų, o politinio lojalumo siekis daug senesnis ir galbūt daug stipresnis.

Vis didesnis valstybinės tarnybos politizavimas yra vienas iš pasirinkimų „įsitikinimų politikos" amžiuje, kitas pasirinkimas – mažinti valstybinės tarnybos politinį bei politiką formuojantį vaidmenį[137]. Kad ir kokia lojali ir angažuota atrodytų valstybinė tarnyba, ji vis dėlto dar turi objektyvumo ir neutralumo „atspalvį", jos negalima laikyti verta pasitikėjimo. Tokių abejonių būna net tose šalyse, kuriose visiškai apsiprasta su tuo, kad valstybinė tarnyba turi daug galios formuoti politiką. Taigi viena galima reakcija į įsisąmoninamą poreikį turėti politiškai lojalesnę valstybinę tarnybą būtų net vis didesnis tradicinės politikos-administravimo dichotomijos pripažinimas, bent jau tarp tų, kurie realiai dirba vyriausybėje.

Akivaizdžiausias valstybinės biurokratijos partinės kontrolės pavyzdys buvo Sovietų Sąjunga ir kitos komunistinės Europos šalys. Ši kontrolė tebėra Kinijoje ir būdinga kai kuriais autoritarinių dešiniųjų režimų atvejais. Iš esmės ji įgyvendinama per dvigubą – partijos ir administracijos – hierarchiją, kuri veikia vienu metu įgyvendindama politiką ir kontroliuodama politinį personalo ortodoksiškumą[138]. Daugeliui Vakarų organizacijų analitikų tokia dubliavimo sistema atrodo esanti nereikalinga ir neveiksminga, bet ji neišvengiama tokiose sistemose, kuriose svarbus politinis ortodoksalumas. Nevakarietiškose neišsivysčiusio pasaulio sistemose partinė kontrolė ir biurokratijos mechanizmo naudojimas siekiant pamatinių socialinių ir ekonominių pokyčių, atrodo, eina išvien. Kada politinis neutralumas iš tikrųjų nepriimtinas, kur kas mažiau vertinamas, tada daugelis vakarietiškų dogmų apie nepartinį skyrimą į valdžios postus tiesiog už nuopelnus netinka kaip kriterijai vertinant administratorių parinkimą ir jų vykdomą veiklą.

REZIUMĖ

Sukūrėme priemones, leidžiančias klasifikuoti ir analizuoti biurokratijos politiką. Pradėję nuo to, kad nei realiame gyvenime, nei analizuojant nėra naudinga atskirti politikos ir administravimo sritis, mėginome ieškoti priemo-

nių, padedančių geriau suprasti, kaip administravimas susiejamas su politika ir politikos veikėjais. Šiame skyriuje daugiausia nagrinėjome administracijos ryšius su spaudimo grupėmis ir parodėme, kokiu mastu šie du veikėjai priklauso vienas nuo kito mėgindami formuoti viešąją politiką ir išgyventi priešingu atveju nepaprastai priešiškoje politinėje aplinkoje. Trijų iš aptartų keturių bendravimo modelių atvejais išplėtojamas kurio nors tipo legitimuojantis ryšys, todėl, formuojant politiką, galima naudotis stabiliu bendravimo tarp grupės ir biurokratijos modeliu. Savo ruožtu šie santykiai gali tiesiogiai (per klientelizmą) arba netiesiogiai (per *parantela* tipo ir teisėtą bendravimą) garantuoti tam tikrą paramą programoms ir nuolatinį su tuo susijusios biurokratinės įstaigos egzistavimą. Taigi yra du politiniai veikėjai, kurie reikalingi vienas kito, kad kuo efektyviau įgyvendintų savo tikslus. Abu veikia laviruodami ties politinio respektabilumo riba ir, kovodami savo kovas, ieško draugų. Tarp biurokratijos ir spaudimo grupių paprastai atsirandančią simbiozę galima lengvai paaiškinti atsižvelgiant į šiuos legitimacijos ir paramos poreikius. Lieka pagrindinis klausimas – ar pripažinti šį simbiozinį ryšį, kaip kad būna teisėtų grupių atvejais, ar išstumti jį į pilkąsias politikos sritis.

Dabar pradėsime nagrinėti biurokratinę politiką, kuri betarpiškiau susijusi ne su priėjimu prie valdžios, o su pačia valdžia ir politika. Tai yra politika, susiformuojanti viešajai biurokratijai bendraujant su kitomis formaliomis valdžios institucijomis. Visi šie instituciniai veikėjai atsiduria politinių konfliktų arenose, o čia jų padėtis saugesnė negu biurokratijos. Taigi, čia biurokratija, norėdama išsaugoti savo organizacinę autonomiją ir daryti įtaką viešajai politikai, privalo elgtis visai kitaip. Tam tikra prasme biurokratijai iškyla uždavinys prieiti prie teisėtos politinės valdžios – toks pat uždavinys, kuris kyla su ja pačia bendraujančioms suinteresuotom s grupėms.

IŠNAŠOS

1. Šis skyrimas paprastai siejamas su tokiais Amerikos viešojo administravimo teoretikais kaip Woodrowas Wilsonas. Žr. jo „The Study of Administration", *Political Science Quarterly, 2,* 1887, pp. 209–213. Doktriną plėtojo tokie mokslininkai kaip Willoughby, Pfiffneris ir Goodnowas. Ją labiausiai kritikavo P. Appleby darbe *Policy and Administration* (University, AL: University of Alabama Press, 1949).
2. Žr., pvz., Colin Campbell and B.Guy Peters, „The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change?" *Governance,* 1, 1988, pp. 79–100.
3. Richard Rose, „Giving Direction to Permanent Officials", in Jan-Eric Lane, ed., *Bureaucracy and Public Choice* (London: Sage, 1987).

4. Nors visuomenė apskritai nemėgsta biurokratų, ši institucija dažnai gerbiama dėl jos nepolitiškumo arba todėl, kad ji yra techninių žinių saugykla. Žr. Morris P. Fiorina, „Flagellating the Federal Bureaucracy", *Society*, 20, 1983, pp. 66–74. Todėl vėlesni mėginimai glaudžiau susieti biurokratiją su politine valdžia gali kelti grėsmę jų galimybėms legitimuoti savo sprendimus. Žr. Joel F. Handler, *Down From Bureaucracy* (Princeton: Ptinceton University Press, 1996).
5. B.Guy Peters, „Public Bureaucracy and Public Policy", in Douglas E. Ashford, ed., *History and Context in the Study of Comparative Public Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).
6. Klasikinį šio reiškinio aptarimą randame Karlo Mannheimo darbe *Ideology and Utopia* (New York: Harcourt, Brace and World, 1946), pp. 105 ff.
7. Žr. Cornelius Kerwin, *Rulemaking*, 2nd edn (Washington, DC: CQ Press, 1999); Robert Baldwin, *Rules and Government* (Oxford: Oxford University Press, 1996).
8. Lawrence B. Mohr, *Explaining Organizational Behavior* (San Francisco: Jossey-Bass, 1982).
9. Žr., pvz., Colin Campbell, „Review Article: The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies", *British Journal of Political Science*, 18, 1988, pp. 243–272
10. Tada politiniai patarimai tampa esminiu valdymo moderniose visuomenėse aspektu. Žr. William Plowden, *Advising the Rulers* (Oxford: Blackwells, 1987); B. Guy Peters and Anthony Barker, eds, *Advising West European Governments* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993).
11. Žr.: Robert D. Putnam, „Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany and Italy", in Mattei Dogan, ed., *The Mandarins of Western Europe* (New York: Halsted, 1975); B. Guy Peters, „Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policymaking", in Lane, ed., *Bureaucracy, op. cit.* Donald Savoie, *Governing From the Centre* (Toronto: University of Toronto Press, 1999).
12. Žr. Eduardo Zapico Goni, „Many Reforms, Little Learning: Budgeting, Auditing and Evaluation in Spain", in Andrew Gray, Bill Jenkins and Bob Segsworth, eds, *Budgeting, Auditing and Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1993); Dirk-Jan Kraan, *Budgetary Decisions: A Public Choice Approach* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
13. Žr. 7 ir 8 skyrius.
14. Žr. Graham Wilson, *Interest groups* (Oxford: Basil Blackwell, 1991); Jeremy Richardson, ed., *Pressure Groups* (Oxford: Oxford University Press, 1993); David S. Goodman, *Groups and Politics in the People's Republic of China* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1984); Clive S. Thomas, *First World Interest Groups* (Westport, CT: Greenwood Press, 1994).

15. Šiuo atveju reklama skirta tiek organizacijos nariams, tiek ir plačiajai visuomenei. Pavyzdžiui, viešoji tarnyba, vykdanti narkotikų antireklamą, skiriama platesniems gyventojų sluoksniams.
16. Žr. Johan P. Olsen, *Organized Democracy* (Oslo: Universitetsforlaget, 1983); Frank L. Wilson, *Interest Group Politics in France* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987); Marcia Drezon–Tepler, *Interest Groups and Political Change in Israel* (Alabany: State University of New York Press, 1990).
17. Žr., pvz., Olof Ruin, „Sweden in the 1970s: Police-making [sic] Becomes Difficult", in Jeremy Richardson, ed., *Policy Styles in Western Europe* (London: Allen and Unwin, 1982).
18. Edward C. Page, *Bureaucratic Authority and Political Power*, 2nd edn (Brighton: Wheatsheaf, 1992).
19. A. Grant Jordan, „Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process", *Journal of Public Policy*, 1, 1981, pp. 95–123; Phillipe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch, *Trends Toward Corporatist Intermediation* (London: Sage, 1982).
20. Phillipe C. Schmitter, „Still a Century of Corporatism?" *Review of Politics*, 36, 1974, p. 93.
21. *Ibid.*
22. Griežtesnį Schmitterio požiūrį į korporatizmą gali lemti jo pradiniai Lotynų Amerikos ir Iberijos korporatizmo tyrinėjimai.
23. Gerhard Lehmbruch, „Liberalism and Party Government", *Comparative Political Studies*, 10, 1977, pp. 91–126; Martin O. Heisler, „Corporate Pluralism Revisited: Where is the Theory?" *Scandinavian Political Studies*, 2, 1979, pp. 277–279.
24. Alan Cawson, *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism* (London: Sage, 1985).
25. Hugh Heclo and Henrick Madsen, *Politics and Policy in Sweden* (Philadelphia: Temple University Press, 1987); H. Adam, *Die konzierte Aktion in der Bundesrepublik* (Cologne: Bund Verlag, 1972).
26. Žr. toliau, p. 249–250.
27. Harmon Zeigler, *Pluralism, Corporatism and Confucianism: Political Associations and Conflict Regulation in the United States, Europe and Taiwan* (Philadelphia: Temple University Press, 1988), p. 164.
28. Thomas T. Mackie and Brian W. Hogwood, *Unlocking the Cabinet: Cabinet Structures in Comparative Perspective* (London: Sage, 1985).
29. Donald E. Kettl, *Government by Proxy: (Mis?)Managing the Federal Government* (Washington, DC: CQ Press, 1988); Brinton Milward, „Symposium on the Hollow State", Capacity, Control and Performance in Interorganization Settings", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6, 1996, 193–195.

30. Donald E. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1993); Jon Pierre, *Partnerships in Urban Governance* (London: Macmillan, 1999).
31. Brigitta Nedelman and Kurt G. Meier, „Theories of Contemporary Corporatism: Static or Dynamic?", in Schmitter and Lehmbruch, *Trends, op. cit.;* Peter Gerlich „A Farewell to Corporatism", *West European Politics*, 15, 1992, pp. 132–146.
32. Walter Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop Kooppenjan, *Managing Complex Networks* (London: Sage, 1997); Edward Laumann and David Knoke, *The Organizational State* (Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1987); Olof Petersson, *Maktens Natverk* (Stockholm: Carlssons, 1989).
33. Ernst B. Haas, *When Knowledge Is Power* (Berkeley, CA: University of California Press, 1990); Michael M. Atkinson and William D. Coleman, „Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance", *Governance*, 5, 1992, pp. 154–180.
34. Sonia Mazey and Jeremy J. Richardson, *Lobbying in the European Community* (Oxford: Oxford University Press, 1993).
35. Yves Meny, „The National and International Context of French Policy Communities", *Political Studies, 37*, 1989, 387–399.
36. Kai kuriuose struktūralistiniuose sociologijos darbuose mėginama kaip tik pateikti tokias prognozes, bet kol kas rezultatai neteikia vilčių. Žr. David Knoke, *Political Networks: The Structural Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
37. Petersson, *Maktens Natverk, op. cit.*
38. Tom Christensen and Morten Egeberg, „Noen trekk ved forholdet mellom organisasjionene go den offentlige forvaltningen", in Christensen and Egeberg, eds, *Forvaltningskunnskap*, (Oslo: Tano, 1993).
39. Knoke and Laumann, *The Organizational State, op. cit.*
40. Buvo įrodinėjama, kad geriau lyginti sektorių, o ne šalių skirtumus. Žr. Gary P. Freeman, „National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation", *Journal of Public Policy*, 5, 1985, pp. 467–496.
41. Petersson, *Maktens Natverk, op. cit.*, p. 172.
42. Paul A. Sabatier, „An Advocacy Coalition Model for Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, 21, 1988, pp. 129–168.
43. Atvejis, kada korporatistinis modelis tinkamesnis, buvo trišalės derybos dėl ekonominės politikos septintajame ir aštuntajame dešimtmečiais. Tada buvo plačiai sutariama dėl ekonomikos modelio, geriausiai tikusio aprašyti reikšmingas problemas (keinizmas), ir buvo aišku, jog esama trijų reikšmingų veikėjų.

44. Žr. Keith Dowding, „Model or Metaphor: A Critical Review of the Policy Network Approach, *Political Studies*, 42, 1995, 136–158.
45. Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F. M. Koopenjaan, *Managing Complex Networks* (London: Sage, 1997).
46. Michele Micheletti, „Interesseorganisationerna – i gar, i dag, i morgon", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 91, 1988, pp. 41–54.
47. Nevil Johnson, *State and Government in the Federal Republic of Germany*, 2nd edn (Oxford: Pergamon, 1983), pp. 105–143.
48. Neil Elder, Alastair H. Thomas and David Arter, *The Consensual Democracies* (Oxford: Martin Robertson, 1982), pp. 105–143; Tom Christensen and Morten Egeberg, „Noen trekk ved forholdet mellom organisasjone og direktorat", in Christensen and Egeberg, eds, *Forvaltningskunnskap* (Oslo, Tano: 1997).
49. Lars Norby Johansen and Ole P. Kristensen, „Corporatist Traits in Denmark, 1946–76", in Gerhard Lehmbruch and Phillipe C. Schmitter, eds, *Patterns of Corporatist Policy-Making* (Beverly Hills, CA: Sage, 1982), pp. 199–203.
50. Jorgen Gronnegard Christensen and Peter Munk Christiansen, *Forvaltning og omgivelser* (Herning: Systime, 1992), p. 74.
51. Kvavik, *Interest Groups, op. cit.*; Micheletti teigia, kad Švedijoje grupės tapo šališkesnės politiškai ir mažiau išmanančios. Žr. Michele Micheletti, „Interest Groups in Transition and Crisis", in Clive Thomas, *First World Interest Groups* (Westport, CT: Greenwood Press, 1993).
52. Yves Weber, *L' administration consultative* (Paris: Librarie Generale du Droit et Jurisprudence, 1968); Frank L. Wilson, *Interest Group Politics in France* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987).
53. Office of the Federal Register, *Federal Advisory Commitees* (Washington, DC: Government Printing Office, 1998).
54. Jeremy J. Richardson, „Interest Group Behaviour in Britain: Continuity and Change", in Richardson, *Pressure Groups, op. cit.*
55. Jakob Buksti, „Interest Groups in Denmark", in Richardson, *Pressure Groups, op. cit.*
56. Robert B. Kvavik, *Interest Groups in Norwegian Politics* (Oslo: Universitetsforlaget, 1976), pp. 68–73.
57. Klaus von Beyme, „West Germany and the New Germany: Centralization, Expanding Pluralism, and New Challenges", in Thomas, *First World Interest Groups* (Westport, CT: Greenwood, 1993) pp. 166–167.
58. Žr. Jan Van den Bulck, „Pillars and Politics: Neo-corporatism and Policy Networks in Belgium", *West European Politics*, 15, 1992, pp. 35–55.
59. Jonas Pontusson, „Labor, Corporatism, and Industrial Policy: The Swedish Case", *Comparative Politics*, 23, 1991, pp. 1636–179.

60. Žr. M.P. C. M. van Schendelen and R. J. Jackson, eds, *The Politicisation of Business in Western Europe* (London: Croom Helm, 1987). Nyderlandų Audito komisijos 1999 m. ataskaitoje vis dėlto nurodomi tuzinai reguliuojančių įstaigų, tarp kurių svarbiausi žaidėjai yra ir suinteresuotos grupės.
61. Lester M. Salamon, „Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Public Action", *Public Policy 29*, 1981, pp. 255–275.
62. Daugelyje naujausių darbų buvo abejojama mintimi apie valstybės autonomiškumą ir sąlygišką stiprumą, bet sampratos, kad valstybės turi daugiau ar mažiau galios susidūrusios su organizuotomis interesų grupėmis, vis dar labai padeda suprasti jų veiksmus. Žr. Michael M. Atkinson and William D. Coleman, „Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Nations", *British Journal of Political Science*, 19, 1989, pp. 47–67; taip pat žr. Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, the State and Public Policy* (Basingstoke: Macmillan, 2000).
63. Žr.: Martin O. Heisler and Robert B. Kvavik, „Patterns of European Politics: The 'European Politics Model'", in Heisler, ed., *Politics in Europe* (New York: David McKay, 1974); Michael Saward, „Cooptation and Power: Who Gets What from Formal Incorporation?" *Political Studies*, 38, 1990, pp. 588–602.
64. Klasikinis yra politinių partijų atvejis. Žr. Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies in Modern Democracies* (London: Collier-Macmillan, 1962).
65. Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Analysis* (Boston: Little, Brown, 1966), pp. 77–78.
66. Johansen and Kristensen, „Corporatist Traits", *op. cit.*, pp. 200–203.
67. Jean Tournon, „Les pressions publiques: les pouvoirs publics sont le premier lobby de France", in Maurice Duverger, ed., *Jean Meynaud ou l'utopie revisitee* (Lausanne: Universite de Lausanne, 1988).
68. R. A. W. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall* (London: Unwin Hyman, 1988).
69. Robert B. Kvavik, „Interest Groups in Cooptive Political System", in Heisler, ed., *Politics, op. cit.*, pp. 111–112.
70. Stein Rokkan, „Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", in Robert A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven, CT: Yale University Press, 1968), p. 107.
71. Theodore J. Lowi, „The Public Philosophy: Interest Group Liberalism", *American Political Science Review*, 61, 1967, p. 19; Robert H. Salisbury and John Heinz, „The Analysis of Public Policies: A Search for Theories and Roles", in Austin Ranney, ed., *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham, 1968).
72. Kvavik, „Interest Groups", *op. cit.*, p. 113.
73. Johan P. Olsen, *Organized Democracy* (Bergen: Universitetsforlaget, 1986).

74. Nils Elvander, *Interessorganisationerna i dagens Sverige* (Lund: CWK Gleerup, 1969); Lennart Lundquist, *Forvaltning och demokrati* (Stockholm: Norstedts, 1991), pp. 154 ff.
75. Heisler and Kvavik, *op. cit.*
76. Žr.: Leonardo Parri, „Neo-corporatist Arrangements, 'Konkordanz', and Direct Democracy: The Swiss Experience", in Ilja Scholten, ed., *Political Stability and Neo-Corporatism* (London: Sage, 1987).
77. Trumpai šis klausimas aptariamas Salisbury'o ir Heinzo darbe „Analysis", *op. cit.*, pp. 55–59.
78. Peter J. May and Soren Winter, „Regulatory Enforcement and Compliance: Examining Danisch Agro-Environmental Policy, *Journal of Public Policy Analysis and Management*, 18, 1999, 625–651.
79. Robert Alford, *Health Care Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1975); Ellen M. Immergut, „Institutions, Veto Points and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care", *Journal of Public Policy*, 10, 1990, pp. 391–416.
80. Kettl, *Government by Proxy, op. cit.;* Christopher Hood and Gunnar Folke Schuppert, *Delivering Services in Western Europe* (London: Sage, 1988).
81. Žr. Jorgen Hermansson, Torssten Svensson and Per-Ola Oberg, „Vad blev det av svenska korporativismen", *Politica*, 29, 1997, 365–84.
82. E. A. Brett, „Adjustment and the State: The Problem of Administrative Reform", *IDS Bulletin*, 19, 1988, pp. 4–7.
83. Suleiman, „Politics", *op. cit.*, pp. 338–339.
84. Wolfgang Wirth, „Control in Public Administration: Plurality, Selectivity and Redundancy", in Franz-Xavier Kaufmann, Gidomenico Majone and Vincent Ostrom, eds, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (Berlin: de Gruyter, 1986).
85. Dėl Japonijos žr.: John Creighton Campbell, „Bureaucratic Primacy: Japanese Policy Communities in an American Perspective", *Governance*, 2, 1989, pp.5–22; Wayne Moyer, *Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EC and the USA* (Ames, Iowa: Iowa State University Press, 1990); Jeffrey Ira Herbst, *State Politics in Zimbabwe* (Berkeley: University of California Press, 1990).
86. Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism*, 2nd edn (New York: W. W. Norton, 1979); John T. S. Keeler, *The Politics of Neocorporatism in France* (New York: Oxford University Press, 1987); Cinzia Dato Giurickovic, *Senso dello Stato e anarchia delle lobbies* (Naples: Edizioni Scientifiche Italiane, 1990).
87. Hugh Heclo, „Issue Networks and the Executive Establishment", in Anthony King, ed.,*The New American Political System* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978); Jack L. Walker, *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions and Social Movements* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991)

88. Robert H. Salisbury, „The Paradox of Interest Groups in Washington – More Groups, Less Clout", in Anthony King, ed.,*The New American Political System*, 2nd ed. (Washington, DC: AEI Press, 1990).
89. Olsen, *Organized Democracy, op.cit.*, pp. 157 ff; Ruin, „Sweden", *op.cit.*
90. Jack Vowles, „New Zealand: Capture the State", in Clive S. Thomas, *First World Interest Groups* (Westport, CT: Greenwood Press, 1993).
91. LaPalombara, *Interest Group Politics, op. cit.*, pp. 272–274.
92. Lowi, *End of Liberalism, op.cit.*
93. Grant McConnell, *Private Power and American Democracy* (New York: Knopf, 1966), p. 287.
94. William Lilley III and James C. Miller III, „The New Social Regulation", *The Public Interest*, 4, 1977, pp. 49–61.
95. Jonathan R.Macey, „Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies", *Journal of Law, Economics and Organization*, 8, 1992, pp. 93–110; Mathew D. McCubbins, Roger G. Noll and Barry R. Weingast, „Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review*, 75, 1989, pp. 431–482.
96. Lowi, „Public Philosophy", *op.cit.* p. 19.
97. Peter Aucoin, „Organizational Change in the Machinery of Canadian Government: From Rational Management to Brokerage Politics", *Canadian Journal of Political Science*, 14, 1986, 3–27; Donald Savoie, *Governing from the Centre* (Toronto: University of Toronto Press, 1999).
98. Žr. Andre Blais and Stephane Dion, eds, *The Budget-maximizing Bureaucrat* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).
99. Von Beyme, pvz., atskleidė, kad *Bundestag* komitetuose, susijusiuose su kuria nors politikos sritimi, buvo susitelkę įstatymų leidėjai, turintys ryšių su atitinkamomis interesų grupėmis. Žr. Klaus von Beyme, „West Germany", *op. cit.*, p. 170.
100. Žr. B. Guy Peters, *American Public Policy*, 3rd edn (Chatham, NJ: Chatham House, 1993), p. 71.
101. Ypač stipraus valdžios lobizmo pavyzdžių pateikiama Ulricho Kloti darbe „Political Ideals, Financial Interests and Intergovernmental Relations: New Aspects of Swiss Federalism", *Government and Opposition, 23*, 1988, pp. 91–102. Lobizmas tarp valdžių gali būti svarbus net esant centralizuotiems režimams, pvz., žr. Pierre Gremion, *La Pouvoir Peripherique* (Paris: Seuil, 1976).
102. Salisbury and Heinz, „Analysis", *op. cit.*, p. 48.
103. Žr. B. Guy Peters, „Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination", *Public Administration*, 76, 1998, 295–312.
104. LaPalombara, *Interest Group Politics, op. cit.*, pp. 306–307.
105. Tai atsitinka net konkurencinėse politinėse sistemose. Pavyzdžiui, visos pagrindinės Vokietijos politinės partijos turi partinius fondus, kurie veikia kaip

partijos specialistų grupės ir finansuoja partijoms galinčius būti naudingus mokslinius tyrimus. Adamo Smitho institutas Britanijoje buvo patarimų ir patarėjų šaltinis Thatcher vyriausybei, o Paveldo fondas atliko panašią funkciją Reagano administracijai. Kitas pavyzdys – glaudūs profsąjungų ir socialdemokratinių partijų ryšiai daugelyje pasaulio šalių.

106. LaPalombara, *Interest Group Politics, op. cit.*, pp. 308–315, žr. Paul Furlong, *Modern Italy* (London: Routledge, 1994), pp. 149–51.

107. Philip M. Williams and Martin Harrison, *Politics and Society in De Gaulle's France* (Garden City, NY: Doubleday, 1972), pp. 339–342.

108. Sarah Sokoloff, „Socialism and the Farmers", in Philipp G. Cerny and Martin A. Schain, eds, *Socialism, The State and Public Policy* (London: Frances Pinter, 1985).

109. Žr. Maurice Duverger, *La Cohabitation des Francais* (Paris: Press Universitaires de France, 1987).

110. Žr., pvz., Friedrich-Ebert Stiftung, *Organisationen und Verbande in der DDR* (Bonn: Neue Gesellschaft Verlag, 1987).

111. Žr. svarbius skyrius veikale: Kay Lawson, ed., *How Political Parties Work: Perspectives from Within* (Westport, CT: Praeger, 1994).

112. Muller-Rommel, pvz., atskleidė, kad visos pagrindinės (tuometinės) Vakarų Vokietijos partijos turėjo Bundestage daug atstovų, tiesiogiai susijusių su interesų grupėmis. Žr. F. Muller-Rommel, „Interessengruppenvertretung im Deutschen Bundestag", in Uwe Thaysen *et al.*, *US-Kongress und Deutscher Bundestag* (Oplanden: Westdeutscher Verlag, 1989).

113. Marilyn Gittel, *Limits of Citizen Participation: The Decline of Community Organizations* (Beverly Hills, CA: Sage, 1980).

114. Seah Chee Meow, „Parapolitical Organizations", in John T. S. Quah, ed., *Government and Politics of Singapore* (Singapore: Oxford University Press, 1985), pp. 173–194.

115. Charles W. Anderson, *The Political Economy of Modern Spain* (Madison: University of Wisconsin Press, 1970), pp. 30–34.

116. Myron Weiner, *The Politics of Scarcity* (Chicago: University of Chicago Press, 1962), p. 78. Ši citata galbūt geriau iliustruoja teorinį klausimą, negu Kongreso partijos ir profesinių sąjungų ryšį šiuolaikinėje Indijoje.

117. Anderson, *Political Economy, op. cit.*, p. 69; apie tai, kaip pasikeitė profsąjungų ir valdžios santykiai nuo Franko laikų žr. Victor Perez-Diaz, *El Retorno de la sociedad civil* (Madrid: Instituto de Estudios Economicos, 1987).

118. Colin Crouch, „The Peculiar Relationship: The Party and the Unions", in Dennis Kavanagh, ed., *The Politics of the Labour Party* (London: Allen and Unwin, 1982).

119. Lowell Dittmer, „Comparative Communist Political Culture", *Studies in Comparative Communism*, 16, 1983, p. 17.
120. Pirmasis terminą *valgykla* šiam specifiniam ryšiui tarp partijos ir interesų grupių apibūdinti pradėjo vartoti Fredas W. Riggsas darbe *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society* (Boston: Houghton Mifflin, 1964), pp. 105–109.
121. Schmitter, „Still the Century of Corporatism?", *op. cit.*, p. 93.
122. Victor C. Falkenheim, *Citizens and Groups in Contemporary China* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1987).
123. LaPalombara, *Interest Group Politics, op. cit.*, p. 265.
124. Suleiman, *Politics, Power, op. cit.*, pp. 340–346; žr. taip pat: *Private Power and Centralization in France: The Notaires and the State* (Princeton: Princeton University Press, 1987).
125. Tai prieštarauja Mancuro Olsono požiūriui, kad individai nelinkę įsitraukti į grupes, jeigu iš jų negauna apčiuopiamos naudos. Žr. jo *The Logic of Collective Action* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968).
126. J.Paluski, *Social Movements: The Politics of Moral Protest* (Melbourne: Longman Cheshire, 1991); Thomas R. Rochon, *Mobilizing for Peace: The Antinuclear Movements in Western Europe* (Princeton: Princeton University Press); Chris A. Rootes, „The New Politics and the Social Movements: Accounting for British Exceptionalism", *European Journal of Political Research*, 22, 1992, pp.171–191; Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 2nd edn (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).
127. William P. Browne, *Private Interests, Public Policy and American Agriculture* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1988).
128. Michelle Salvati, „May 1968 and the Hot Autumn of 1969: The Responses of Two Ruling Classes", in Suzanne Berger, ed., *Organizing Interests in Western Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).
129. Žr. Peter Snow and Luigi Manzetti, *Political Forces in Argentina* (Westport, CT: Praeger, 1993).
130. Martin J. Smith, „Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism: The Role of Pressure Groups in Policy-Making", *Political Studies*, 38, 1990, pp. 302–322.
131. Lewis Minkin, *The Contentious Alliance: Trade Unions and the Labour Party* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1991).
132. Tarrow, *loc. cit.*
133. Sir John Hoskyns, „Whitehall and Westminster: An Outsider's View". *Fiscal Studies*, 3, 1982, pp. 162–172; *Revue francoise d'administration publique*, 1998, balandis – gegužė.
134. Kwame Nkrumah, *I Speak for Freedom: A Statement of African Ideology* (New York: Praeger, 1961), p. 173.

135. William Tordoff, *Government and Politics in Africa* (Bloomington: Indiana University Press, 1993), 10 skyrius.
136. Hoskyns, „Whitehall and Westminster", *op. cit.*
137. Richard Rose, „Loyalty, Voice or Exit?: Mrs. Thatcher's Challenge in the Civil Service", in Thomas Ellwein *et al.*, *Yearbook on Government and Public Administration*, 1987/88 (Baden-Baden: Nomos, 1989).
138. Rolf H. W. Theen, „Party and Bureaucracy" in Gordon B. Smith, ed., *Public Policy and Administration in the Soviet Union* (New York: Praeger, 1980).

Šeštas skyrius

BIUROKRATIJOS POLITIKA

Ankstesniame skyriuje nagrinėjome politinį biurokratijos ryšį su tokiais „neformaliais" politikos veikėjais kaip spaudimo grupės ir politinės partijos. Dabar daugiausia domėsimės politiniais biurokratijos ryšiais su formaliais instituciniais valdžios veikėjais. Esant šiems ryšiams – mūsų tipologijoje jie vadinami „formaliais-vidiniais" ir „formaliais-išoriniais", – sąlygiškas biurokratijos legitimumas keičiasi. Bendraudama su suinteresuotomis grupėmis, biurokratija įkūnija valstybės didybę; bendraudama su įstatymų leidėjais, ministrais pirmininkais, prezidentais ir teismais, biurokratija dažnai atrodo esanti nekonstitucinė įsibrovėlė į valdžios reikalus. Taigi biurokratija, kaip ir anksčiau aptartos spaudimo grupės, privalo arba stengtis formaliai legitimuoti savo veiksmus, arba sugebėti sėkmingai derėtis, kad galėtų daryti įtaką priimamiems sprendimams. Ji taip pat privalo derėtis dėl fondų, kad galėtų toliau egzistuoti ir veikti. Nesigriebdami pernelyg plačios analogijos, pasakysime, kad rinkimosi galimybės, kurias turi biurokratija bendraudama su politinėmis institucijomis, daugmaž atitinka su ja pačia bendraujančių spaudimo grupių galimybes rinktis teisėtus ir *clientela* tipo ryšius[1].

Biurokratijos uždavinys gauti galimybę dalyvauti priimant sprendimus retai kada būna toks varginantis kaip spaudimo grupių uždavinys; pakanka to, kad reprezentatyvesnės ir legitimiškesnės politinės institucijos, užuot priešinusios biurokratijos prašymams turėti įtakos, suteikia jai valdžią. Šioms reprezentatyvioms institucijoms teisiškai draudžiama išsižadėti savo galių (net jeigu jos šito norėtų), bet, kadangi formuodamos ir įgyvendindamos politiką, jos nori gauti pagalbą, kurią gali suteikti tik biurokratija, tai jos privalo derėtis. Biurokratija turi daug informacijos ir žinių, kurių reikia šiuolaikinėms vyriausybėms, siekiančioms efektyviai kurti politiką. Vadinasi, atstovaujamosios institucijos turi rasti būdų gauti tai informacijai ir žinioms net jeigu tai reiškia, kad jos neformaliai atsisako savo pareigų.

Kintantys galios santykiai tarp biurokratijos ir reprezentatyvesnių institucijų yra subtilus politinis procesas ir iš dalies domina viešąją nuomonę. Dauguma visuomenės narių išrinktus pareigūnus toliau laiko atsakingais už tai, kaip tvarkomi viešieji reikalai, todėl, bendraudami su viešąja biurokratija, tie pareigūnai toliau privalo formuoti politiką, jeigu ne turinio, tai bent formos požiūriu[2] . Vykstant šiems valdžios, įtakos, informacijos, žinių ir pinigų mainams, abi veikėjų grupės gali labai daug prarasti, jeigu nerangiai valdo šį procesą, todėl prasideda politinis konfliktų ir kompromisų „žaidimas". Šis žaidimas paprastai slepiamas nuo visuomenės akių, bet jis yra esminis valdymo komponentas ir, nors akivaizdu, kad jis neteisėtas, dažniausiai pagerina politinių sprendimų kokybę.

Reikia išnagrinėti abu elementus norint geriau suprasti, kokį vaidmenį vaidina biurokratija šiuolaikiniame valdyme. Pirmiausia reikia analitiškai išnagrinėti, kokie reikalavimai keliami valdymui – tiek teisėtų politinių institucijų, tiek ir biurokratijos valdymui. Po to reikėtų išsamiai apžvelgti turimas žinias apie biurokratijos vaidmenį formuojant politiką ir kartu jokiu būdu neužmiršti prieš tai gauto analitinio vaizdo[3] . Neturėtume tikėtis, kad politinės institucijos išsižadės savo teisių biurokratijos naudai, ir neturėtume tikėtis, kad bus paskelbta kokia nors biurokratų vyriausybė, iškilusi iš kokios nors įstaigos gelmių Foggy Bottome, Whitehalle ar Karlavagene. Iš tiesų mus domina, kokiu mastu biurokratija – turint omenyje tai, kad tradicinėms valdžios institucijoms nevadovaujama taip, kaip derėtų, o net įgudę vadovai, vadovaudami vyriausybės ministerijoms patiria daug sunkumų, – gali garantuoti reikiamą veiklos kryptį ir vadovavimą. Tokios galimybės prielaidą aiškiausiai apibūdino kai kurie po-industrinės visuomenės teoretikai; šiame skyriuje siūlomos kai kurios konceptualizavimo, vertinimo ir analizės gairės.

BIUROKRATINIS VALDYMAS

Ką turi daryti kokia nors veikėjų grupė politikoje, kad šalis būtų valdoma efektyviai? Žodžio *valdymas* šaknis reiškia kontrolę ir vairavimą; ar galima teigti, kad kokia nors grupė iš tikrųjų kontroliuoja dideles ir sudėtingas pramoninių šalių visuomenes ir ekonomikas? Maža to, vis didėjantis ekonominio ir socialinio gyvenimo globalėjimas dar labiau varžo valdžioje esančių žmonių galimybes valdyti. Daugelį metų taip buvo galima sakyti apie trečiojo pasaulio šalis, bet tai vis labiau pasakytina ir apie pramonines šalis[4] . Vyriausybės dažnai nekontroliuoja jų pačių šalyse veikiančių galingų jėgų, daug mažiau jos kontroliuoja kitas šalis arba tokias tarptautines organizacijas kaip Tarptautinis Valiutos Fondas ar Pasaulio Bankas.

Richardas Rose'as nurodė rinkinį kriterijų, kuriuos turi atitikti išrinkta politinė partija, norinti valdyti šalį[5] . Jeigu šiuos kriterijus modifikuotume taip, kad būtų pašalinti tik politinėms partijoms taikomi komponentai, juos būtų galima performuluoti ir taikyti bet kuriai grupei, mėginančiai valdyti visuomenę. Jie būtų tokie:

1. Grupė privalo suformuluoti savo valdymo laikotarpio politikos ketinimus.
2. Šiuos ketinimus turi paremti pareiškimai, kad priemonės šiems tikslams pasiekti „nėra neveiksmingos".
3. Turi būti konkurencija skirstant išteklius.
4. Svarbiausiuose postuose turi būti pakankamai daug grupės narių.

5. Tie, kuriems suteikiamos pareigos, privalo turėti įgūdžių, būtinų vadovauti didelei biurokratinei organizacijai.
6. Tikslų įgyvendinimas turi būti griežtai prioritetinis dalykas.

Kaip buvo minėta, šie kriterijai yra šiek tiek modifikuotos ir kondensuotos politinėms partijoms nurodytų prioritetų versijos, bet žala, kurią patiria pradiniai analizės siekiai, neatrodo mirtina. Pagrindinė mintis, kad politinių idėjų turintys asmenys būtinai privalo sugebėti įgyvendinti tas idėjas pasinaudodami esančiomis valdymo struktūromis, aiškiai išryškėja net šiame modifikuotame modelio variante. Pradėkime nagrinėti šiuos kriterijus atskirai, kad įvertintume, kiek kiekvienas iš jų svarbus analizuojant biurokratijos vaidmenį valstybėje.

Politikos ketinimai: įstaigos ideologija

Pirmąjį valdymo kriterijų paprastai būtų galima laikyti esminiu biurokratijos, kaip veiksmingos kitų valdymo formų alternatyvos, trūkumu. Daugumoje visuomenių tradiciškai buvo manoma, kad biurokratijai trūksta idėjų, ką daryti su jos neva kontroliuojamu valdymo mechanizmu. Tačiau biurokratinės organizacijos dažnai turi savų gerai išplėtotų idėjų, ką privalėtų daryti vyriausybė[6]. Šios idėjos nėra skelbiamos tokiais bendro pobūdžio pareiškimais, kokiais dėstoma politinės partijos platforma, jos skleidžiamos tik siauroje įstaigos kompetencijos srityje. Šias ideologijas galima suprasti ir kaip analogiškas „organizacinėms kultūroms", kuriomis vis labiau remiamasi aiškinant privataus sektoriaus organizacijų veiksmus[7]. Norint geriau suprasti šias „įstaigų ideologijas", būtina skirti du ideologijų tipus – vadinamąjį „minkštąjį" ir „kietąjį".

„Minkštasis" įstaigos ideologijos tipas reiškia tai, jog egzistuojanti programa yra rinkinys idėjų, kurioms biurokratija palanki bent jau todėl, kad jos pažįstamos, jeigu nėra kitų tokio palankumo priežasčių. Išdėsčius konstruktyviau, mes galime į tęsiamą įstaigos programą žiūrėti kaip į savotišką įstaigos ideologiją. Politiniai vykdomieji pareigūnai, ateinantys nominaliai vadovauti biurokratinėms struktūroms, beveik visada pranešdavo apie atvirą arba nerodomą valstybės tarnautojų pasipriešinimą ir apie „ministerinį požiūrį" į politiką, ribojantį bet kurio politinio vadovo veiksmų efektyvumą. Pavyzdžiui, buvo ilgai įrodinėjama, kad Britanijos užsienio reikalų ministerijos politika dėl Artimųjų Rytų proarabiška ir kad Švietimo ministerija palankiai žiūri į viešojo švietimo sektoriaus plėtrą net vadovaujant ministrui konservatoriui, siekiančiam plėsti privatųjį sektorių. Taigi ateinantys į šias ministerijas kitokių pažiūrų ministrai patirtų sunkumų stengdamiesi įveikti

savo „tarnų" polinkius[8]. Tik nedaugelis biurokratijos arba vykdomosios vadovybės pramoninėse visuomenėse aiškintojų nekomentavo šios būdingos biurokratinės ideologijos „minkštosios" versijos. Jeigu manome, jog tai yra minimalistinė biurokratijos idėjų apie politiką versija, tai tokių idėjų iš tiesų yra.

„Kietoji" politinių ketinimų kriterijaus versija reiškia tai, kad biurokratija ne tik turi būti suinteresuota išsaugoti esamą įstaigos politiką, bet ji taip pat turi būti suinteresuota įtvirtinti naujus politikos prioritetus. Iš dalies taip būna todėl, kad valstybės tarnautojai yra arba tampa savo politikos sričių ekspertais ir plėtoja idėjas, kaip geriau būtų galima vykdyti politiką. Turint omenyje, kad vidutiniškai valstybės tarnautojai išlaiko savo pareigas ilgiau negu politikai, teoriškai ilgainiui jie galėtų keisti politiką kaip tinkami, bet valstybės tarnautojų nuomonės, kokia politika gera, ilgainiui taip pat kinta.

Valstybės tarnautojų idėjos apie politiką galėtų keistis keliais būdais. Pirma, biurokratai ir biurokratijos vis labiau susaistyti organizaciniais ir profesiniais saitais, todėl supratimas to, ko jie nori iš politikos, ilgainiui gali pasikeisti taip, kad atitiktų jų profesijų „geriausią praktiką". Kai kurios organizacijos, kurioms priklauso valstybės tarnautojai, gali būti griežtai „biurokratinės" ar rūpintis tik viešojo sektoriaus vadyba, o kitų organizacijų nariais gali būti dalykiški medicinos, švietimo, sanitarinės inžinerijos ir t. t. specialistai. Abiem atvejais biurokratija dėl savo profesinių kontaktų gali mesti iššūkius esamai politikai remdamasi naujomis idėjomis arba skleisdama politikos inovacijas.

Vakarų Europoje tokios tarpnacionalinės organizacijos kaip Europos Bendrija skatina skleisti tokias inovacijas ir plėsti biurokratinės politikos darbotvarkę. Tokiose darbotvarkėse paprastai numatomi privalomi arba siūlomi tarnybos standartai, kurie dažniausiai kuriami pačios viešosios biurokratijos sluoksniuose, o ne politiniu valdžios lygiu[9] . Kai kurios tarptautinės organizacijos, tokios kaip Jungtinės Tautos, Tarptautinė darbo organizacija ir Pasaulio Bankas taip pat skleidžia idėjas, ką turėtų daryti vyriausybės, ir tai būna idėjų šaltinis viešosioms biurokratijoms[10]. Kasdieniai nacionalinių vyriausybių ir tarptautinių organizacijų kontaktai yra pagrindinis būdas skleisti idėjas, ypač tarp biurokratijos atstovų.

Tačiau biurokratai ir patys turi politinių idėjų. Jos paprastai kyla todėl, kad didėja viešosios biurokratijos atstovų profesinė kvalifikacija ir jie vis daugiau mokomi. Pasak Moshero, šeštojo dešimtmečio viduryje atsirado „profesinė valstybė"[11] . Šiai valstybės organizavimo formai būdingas specializuotų profesinių žinių, sukauptų biurokratinėse įstaigose, vyravimas. Mosheras pirmiausia kalbėjo apie Jungtines Valstijas; kitose šalyse – pavyzdžiui, Prancūzijoje – tokia valstybės organizavimo forma galėjo būti atsiradusi anksčiau[12].

Įstaigų profesionalai tampa naujos politikos kūrėjais jų kompetencijos srityse, nes jie turi ekspertinių žinių ir šiek tiek suinteresuoti savo įstaigų plėtra. Šiems politikos keitimu suinteresuotiems biurokratams gali prireikti laukti daugelį metų, kol jų idėjos bus įgyvendintos, todėl per tą laiką gali atsirasti pakankama gyventojų ir politinė parama. Medicininės globos sąjūdis ir bendruomeninių psichinės sveikatos programų plėtra Jungtinėse Valstijose yra biurokratijos sluoksnių paskatinto politikos keitimo pavyzdžiai. Praėjo labai daug laiko nuo tos politikos formulavimo iki jos įgyvendinimo[13].

Kad ir kurią sampratą apie biurokratijos vaidmenį generuojant politikos idėjas paimtume, turėtume tikėtis, kad biurokratijos vaidmuo labai skirsis įvairiose šalyse. Viena šių skirtumų priežasčių – sąlygiška įstaigų nepriklausomybė nuo centralizuotos politinės kontrolės. Tad Jungtinėse Valstijose arba Švedijoje, kur įstaigos (arba *styrelsen*) yra labai nepriklausomos ir turi tiesiogiai konkuruoti dėl finansavimo, turėtume tikėtis didesnio politikos gynimo negu tose politinėse sistemose, kurių administracinės sistemos labiau centralizuotos ir šiek tiek panašios į Iždo kontrolę Jungtinėje Karalystėje[14]. Panašiai – nors Diamanto argumentai atrodytų paneigia tokį teiginį – veiksmingos politinės vadovybės nebuvimas, ko gero, laiduoja didesnę biurokratijos veiksmų laisvę ir politikos gynimą, negu laiduotų stabilesnė ir veiksmingesnė politinė vykdomoji valdžia[15]. Pavyzdžiui, Trečiojoje ir Ketvirtojoje Prancūzijos respublikose „ilgalaikę politiką vykdė pareigūnai, o ne politikai... Ši situacija buvo šalutinis ministerijų nestabilumo rezultatas; kad ir kokia teoriškai nepageidautina, ji visai nebuvo palanki jokiai ilgalaikei politikai"[16]. Šalyse, kurios turi ištverti ilgus tarpuvaldžio laikotarpius, kol sudarinėjamos koalicijos, o po to turi iš daugelio partijų atstovų sudarytas vyriausybes – akivaizdūs pavyzdžiai yra Nyderlandai, Danija ir Belgija, – stipri ir veiksminga valstybinė biurokratija gali tapti būtinybe[17]. Beveik tą patį galima pasakyti apie trečiojo pasaulio šalis, nors jų problema būtų bendras politinis nestabilumas ir veiksmingos politinės vadovybės nebuvimas.

Priešingai, dėl doktriniškai pabrėžiamos ministrų atsakomybės Jungtinėje Karalystėje net neefektyviai dirbantys politiniai vadovai toeriškai tampa galingi, nors ne visada praktiškai. Kada, be tokios doktrinos, yra ir taip efektyviai dirbančių politinių lyderių kaip Churchillis arba Thatcher, lyderiavimo galimybės būna didžiulės. Keičiantis Britanijos ir kitų Whitehallo tipo santvarkų valdymo stiliui, išryškėjo tendencija pabrėžti ministro pirmininko valdžią ir „suprezidentinti" šitas pareigas[18]. Tačiau tuo pat metu keliami reikalavimai decentralizuoti ministerijas įkūnijo tendenciją suteikti vadybinių, o gal ir politikos formavimo galių valstybės tarnautojams[19].

Trečiasis faktorius, turintis įtakos politikos kurso gynimui, yra laikas, kurį valstybės tarnautojai dirba įstaigose. Turėtume tikėtis, kad biurokratinio per-

sonalo sistemos, leidžiančios asmenims per visą jų karjerą išlikti vienoje arba keliose įstaigose, skatins šiuos asmenis labiau ginti biurokratinės politikos kursą negu administracinės sistemos, kurių karjeros modeliai įvairesni. Tad labiau tikėtina, kad Skandinavijos šalyse, kuriose valstybės tarnautojus tiesiogiai įdarbina įstaigos arba ministerijos, o ne centralizuotos personalo įstaigos, arba Jungtinėse Valstijose, kur paprastai visą laiką dirbama viename departamente, biurokratinės institucijos politikos kursą gins labiau negu Jungtinėje Karalystėje ar Prancūzijoje, kuriose aukštesnieji valstybės tarnautojai eina įvairias pareigas, kad ir Prancūzijos *grand corps* sistemoje[20]. Vokietijoje karjera dažnai būna net dar įvairesnė, nes bent jau kai kurie aukštesnieji federaliniai pareigūnai kviečiami iš valstybinės ir net vietinės biurokratijos sluoksnių[21]. Jungtinėse Valstijose kuriant Vyriausiąją vykdomąją valdybą su didesne aukštųjų valstybės tarnautojų kaita tarp institucijų, buvo siekiama, kad nors dalis Amerikos administracinės sistemos būtų panašesnė į europietiškąsias sistemas[22].

Galiausiai yra aiškių nuostatų konfigūracijų, kurios atrodo susijusios su biurokratiniu politikos gynimu. Aberbachas, Putnamas ir Rockmanas aptarė tokias nuostatų konfigūracijas remdamiesi aukštųjų valstybės tarnautojų šešiose pramoninėse šalyse pavyzdžiais. Šią informaciją papildo kiti su tuo susiję tyrimai[23]. Daugelyje mažiau kiekybiniais tyrimais grindžiamų tyrimų taip pat nagrinėjami kultūriniai ir nuostatiniai veikiančiosios viešosios biurokratijos elementai[24]. Kai kuriais atvejais yra daug skirtumų tiek vienoje šalyje, tiek ir tarp šalių, bet asmenų nuostatos dėl aktyvaus valstybinės tarnybos vaidmens yra svarbus šį vaidmenį lemiantis veiksnys.

„Ne neveiksmingų" priemonių naudingumas

Politikai paprastai laikomi politikos idėjų meistrais, o biurokratai laikomi rutinos ir metodų meistrais. Tad sunku abejoti biurokratijos sugebėjimais surasti įmanomas priemones programai įgyvendinti. Iš tiesų pavojus tyko kitur – tai, kas įmanoma, dažnai paverčiama politika. Taigi, kaip ir Lindblomo idėjos apie pertvarkomas preferencijas atveju, biurokratai, apibrėždami tai, kas įmanoma, dažnai sugeba formuoti ne tik metodus, bet ir pačią politiką[25]. Šis įmanomumo apibrėžimas dažnai atsiskleidžia svarstant, kurios programos laikytinos „įgyvendintinomis", todėl administracinis kriterijus – įgyvendinimo lengvumas – pradėjo dominuoti prieš kitais kriterijais grindžiamos pageidautinos politikos idėjas[26].

Įstaigos sugebėjimas formuoti preferencijas apeliuojant į įgyvendinamumą gali paversti įstaigą tiek jos pačios procedūrų auka, tiek ir šeimininke.

Biurokratija gali norėti būti novatoriška, bet ją dažnai varžo tai, kad nustatydama, ką galima ir reikia daryti, ji pasikliauja pripažintomis procedūromis. Įgyvendinamumą galima apibrėžti remiantis tuo, kiek galima administruoti programą remiantis standartinėmis įstaigos veikimo procedūromis, kaip buvo numatoma Allisono politikos formavimo organizacinio proceso modelio sampratoje[27]. Taigi, nors įstaigos iš tiesų gali sukurti įmanomus programų įgyvendinimo mechanizmus, šios priemonės savo ruožtu gali apakinti ir biurokratus, ir politikus, ir jie nematys galimų politikos alternatyvų. Kaip nurodė Majone'as, įgyvendinamumas nevaržo taip smarkiai, kaip kartais manoma, o kūrybingas administratorius arba politikas gali pasiekti, kad programos, iš pradžių atrodančios neįgyvendinamos, tokios nebeatrodo[28].

Įgyvendinamumo ir standartinių veikimo procedūrų poveikį galima matyti pramonės politikos srityje. Jungtinių Valstijų, Vakarų Europos ir kitų pramoninių šalių vyriausybės vienaip ar kitaip dalyvauja pramonės politikoje. Skirtumai tarp jų dažniausiai priklauso nuo to, kokios programos laikomos įgyvendinamomis. Įprasti sprendimai šiuo klausimu Jungtinėse Valstijose yra reguliavimo programos, mokesčių ir ribotos tiesioginės subsidijos[29]. Daugumoje Europos šalių – net tose, kurias valdo konservatyvios vyriausybės, – įprastas sprendimas buvo pramonės nacionalizavimas arba kitoks tiesioginis valdžios kišimasis į ekonomiką. Daugumoje Europos šalių įvyko didelio masto privatizavimas, bet čia valstybės nuosavybės vis tiek yra kur kas daugiau negu Jungtinėse Valstijose[30]. Japonijoje tiesioginis valdžios dalyvavimas finansuojant pramonės įmones ir jos aktyvus kišimasis į pramonę laikomas galimu ir pageidaujamu[31].

Aišku, kad biurokratai gali turėti procedūrų, padedančių įgyvendinti bet kurią pasirinktą programą, bet tai jiems kartais gali būti ne naudinga, o žalinga. Įstaigos gali sugebėti įgyvendinti silpnąją programos gynimo sampratą, bet iš esmės keisti programą joms gali trukdyti pripažintos procedūros ir metodologijos. Jų darbotvarkę gali apibrėžti tai, kaip jos įpratusios tvarkyti reikalus, o ne tai, ką jos norėtų daryti. Tad tvyro įtampa tarp dviejų biurokratijos atliekamų vaidmenų: ji yra politikos inovacijų gynėja ir tuo pat metu procedūrų konservuotoja[32].

Biurokratų kaip procedūrų konservuotojų vaidmuo būna įvairus, kaip ir jų – politikos gynėjų, vaidmuo. Iš dalies jis įvairus dėl tradicijos ir kultūros, bet taip pat susijęs su konkretesniais politiniais ir struktūriniais bruožais. Vienas iš jų – pabrėžtinai legalistinis viešojo administravimo pobūdis kai kuriose šalyse. Kai valdymas ir administravimas labiau susijęs su teismine veikla, tada beveik neišvengiamai pradės vyrauti formalios procedūros[33]. Kitas svarbus aspektas – iš išorės kylančio spaudimo kontroliuoti biurokratiją

mastas, verčiantis administratorius prisibijoti veiksmų, kurių negalima pateisinti kaip įprastų procedūrų. Visose demokratinėse ir kai kuriose nedemokratinėse šalyse padidėjo spaudimas didinti viešosios biurokratijos atskaitomybę[34]. Tokio spaudimo sąlygomis valstybės tarnautojai traukiasi už procedūrų sienos ieškodami apsaugos ir todėl praranda novatoriškumą ir lankstumą. Kaip ir daugelyje kitų viešojo administravimo situacijų, tarp dviejų svarbių atributų vyksta mainai ir nėra tvirto pagrindo sprendimui priimti.

Įstaigų konkurencija

Vienas iš valdymo kriterijų, paprastai siejamų su demokratiška ir partine valdžia, yra pretendentų į pareigas konkurencija. Biurokratai jau turi pareigas ir turbūt jų nepraras. Jie neturi pinigų. Taigi, jeigu partijų konkurencijos valiuta yra balsai, tai biurokratų konkurencijos valiuta yra pinigai. Įstaigų konkurencija dėl biudžeto organizacijų lygiu gali duoti beveik tokią pat naudą, kokią, kaip manoma, partijų konkurencija duoda demokratinėje politikoje. Manoma, kad partijų konkurencija leidžia balsuotojams rinktis iš alternatyvių valdžių, kurios savo ruožtu turėtų būti siejamos su alternatyviomis politikos kryptimis, o biurokratinė konkurencija leidžia politiniam ir administraciniam personalui betarpiškiau rinktis iš alternatyvių politikos krypčių[35]. Ši konkurencija dažnai vyksta tiesiogiai į ją neįsitraukiant išrinktiems pareigūnams. Taip būna priimami sprendimai dėl išlaidų Britanijos Ižde arba daugumos šalių finansų ministerijose.

Biudžeto formavimo procesą aptarsime kitame skyriuje; čia pabrėžiame griežtai konkurencinį ir su politikos krypties pasirinkimu susijusius šio proceso aspektus. Biurokratijos analitikai smarkiai nesutaria tiek dėl įstaigų konkurencijos pobūdžio, tiek ir dėl jos veiksmingumo. Kai kurie teigia, jog konfliktas yra stiprus ir visuotinis, o svarbiausias jo tikslas – maksimaliai padidinti įstaigos biudžetą[36]. Kitų nuomone, konkurencija vyksta rečiau ir santūriau, o jos tikslas – išsaugoti įstaigai „sąžiningą dalį" ir net stengiamasi bendradarbiauti skirstant biudžeto pyragą[37]. Dar kiti būtų linkę teigti, jog faktiškai įstaigos dažnai vengia konflikto ir nesistengia didėti, jeigu tai kelia grėsmę jų pagrindiniam tikslui ir galbūt atskleidžia jų programų silpnybes[38]. Be to, Downsas ir kiti autoriai įrodinėjo, jog biurokratų konkurencija, kaip ir pramonės konkurencija laisvosios rinkos ekonomikos sąlygomis, esanti pozityvi jėga, kuri skatina imtis politikos inovacijų ir kontroliuoja biurokratijos autonomiją[39]. Tačiau nė vienoje iš šių sampratų neneigiama, kad vykstanti įstaigų konkurencija yra priemonė, padedanti skirstyti išteklius tarp konkuruojančių politikos krypčių, ir todėl vienoms organizacijoms ji leidžia klestėti, o kitoms – blėsti arba, nors ir rečiau, žlugti[40].

Kad ir kas būtų statoma ant kortos vykstant biurokratinei konkurencijai, tokios konkurencijos mastas įvairiose biurokratinėse sistemose skirtingas. Kai kurių valdymo sistemų – pavyzdžiui, decentralizuotų Jungtinių Valstijų arba Švedijos – struktūra palieka daugiau laisvės biurokratinei konkurencijai ir derėjimuisi dėl biudžetų negu labiau centralizuotų sistemų struktūra[41].Tai, kad esama daug palyginti menkai ir tik per biudžetą koordinuojamų įstaigų, kurios sugeba tiesiogiai ginti joms skiriamus asignavimus, lemia, jog konkurencija yra palyginti svarbus įstaigų gyvavimo aspektas ir labai svarbi jų išlikimo sąlyga. Tai reiškia, kad šios įstaigos geriau sugebės pasiūlyti alternatyvų valdymo šaltinį – bent jau atskiroje politikos srityje, negu įstaigos, kurias labiau varžo centrinė politinė ir administracinė kontrolė. Taigi biurokratinė konkurencija atrodo ranka rankon dirba kartu su „kietąja" politikos gynimo samprata jau vien todėl, kad politikos idėjos yra viena iš konkuravimo priemonių.

Konkurencinis biurokratijos pobūdis daro įtaką politikai ir vyriausybei dviem esminiais aspektais. Pirma, tai iš dalies padeda paaiškinti milžinišką valdžios augimą (jį atspindi valstybės išlaidos) per kelis paskutiniuosius dešimtmečius[42]. Senosios programos suinstitucinamos kaip vyriausybių įsipareigojimai ir piliečių teisės, o poreikis konkuruoti dėl didesnio finansavimo skatina įstaigas kurti naujas programas ir naujas politikos kryptis[43]. Kai kurie autoriai įrodinėjo priešingą dalyką – kad įstaigų konkurencija iš tikrųjų turėtų sumažinti vyriausybės aparatą, bet atrodo, kad šioje analizėje aiškiai nepakankamai įvertinamas tiek institucijų gajumas, tiek ir jų sugebėjimas nekonkuruoti tose srityse, kurios nepriklauso jų „giliam užnugariui"[44]. Atrodo, kad konkurencija dėl finansavimo ir naujų politikos iniciatyvų susijusi su valstybės išlaidų didėjimu. Tačiau šito priežastis nėra vien biurokratų troškimai, nes politikai taip pat gali būti palankūs valdžios plėtrai, suteikiančiai jiems daugiau galimybių ką nors skirstyti rinkėjams, vadinasi, ir būti iš naujo išrinktiems. Pavyzdžiui, vienoje studijoje apie Amerikos valdžios augimą buvo teigiama, kad pagrindinis šio augimo variklis yra Kongreso nariai, besistengiantys per naujas programas susikurti sau gerą vardą[45]. Tačiau šis tyrimas buvo atliktas anksčiau, negu madingos tapo konservatyvios idėjos ir Kongreso nariai pradėjo varžytis, kuris padarys daugiausia mažinant valstybės išlaidas. Tačiau net šioje konservatyvesnėje epochoje Kongreso nariai toliau verčia daryti išlaidas, kurios tiesiogiai naudingos jų rinkėjams[46].

Antras pagrindinis biurokratinės konkurencijos padarinys yra tai, kad dėl jos sumažėja vidinis valdymo nuoseklumas ir darnumas. Biurokratija veikia ne kaip integralus valstybės įrankis, o veikiau kaip visuma subvyriausybių, o jos visos tarnauja klientūros grupėms, vaidinančioms lemiamą vaidmenį

politiniame žaidime dėl išlikimo. Priklausomai nuo to, ar pasirenkama griežtesnė „geležinio trikampio" samprata, ar lankstesnis „problemų tinklo" požiūris, tokios subvyriausybės būna arba nekintamos ir paiso tik savo interesų, arba jos yra tik svarbūs valdžios profesionalėjimo ir specializavimosi aspektai[47] . Bet labai konkuruojant įstaigoms, gali būti biurokratinės subvyriausybės, o ne viena biurokratinė valdžia. Pasak Natchezo ir Buppo, „Federalinės biurokratijos prioritetų nustatinėjimas primena devyniolikto šimtmečio kapitalizmą; prioritetus nustato agresyvus antrepreneris vyriausybės vykdomuoju lygiu"[48]. Tačiau konservatyvių politinių idėjų atgimimas kartu su ekonominėmis problemomis pakeitė išlaidų augimo dinamiką. Tokios centrinės įstaigos kaip Jungtinių Amerikos Valstijų valdymo ir biudžeto įstaiga arba daugelio šalių finansų ministerijos dabar labiau (bet jokiu būdu ne totaliai) kontroliuoja, kaip sudaroma darbotvarkė, ir mėgina riboti išlaidas[49].

Pozicijų turėjimas

Kita būtina sąlyga, leidžianti biurokratijai tapti alternatyviu valdymo veiksniu, būtų ta, kad pareigūnai privalo turėti svarbiausias pozicijas formuojant politiką ir, be to, jų turi pakakti siekiant garantuoti jų priimamų sprendimų efektyvumą. Biurokratija aiškiai atitinka kiekybinį šio kriterijaus aspektą, net jeigu niekada nesame tikri, ar žemesnieji jos ešelonai visada paklūsta savo viršininkų nurodymams. Tačiau biurokratija gali neatitikti kokybinio aspekto. Buvo manoma, kad, formuojant politiką, svarbiausias vaidmuo tenka politikams, o biurokratams belieka tik ją įgyvendinti.

Tačiau šią tradicinę prielaidą patikslina dvi aplinkybės. Pirma, biurokratijos kontaktai su organizacijos aplinka, taip pat tai, kad žemesnieji organizacijų ešelonai sukaupę techninę patirtį, sudaro biurokratijai prielaidas iš esmės kontroliuoti informaciją ir žinias, kurių svarba lemiama formuojant politiką. Šiuo atžvilgiu svarbiausia yra Thompsono atlikta analizė, kaip šiuolaikinėse organizacijose atskiriamos žinios ir valdžia. Sugebėjimas kontroliuoti informaciją yra pagrindinis biurokrato rankose turimas įrankis, leidžiantis jam daryti įtaką politikai[50]. Be to, kiek informacija perduodama per biurokratų hierarchijos grandinę, tiek ji selektyviai iškraipoma. Todėl nors biurokratija gali turėti pakankamai žmonių – gal net šiek tiek per daug, – vis dėlto gali būti didelis atotrūkis tarp priimančių sprendimus viršūnių ir apačių, turinčių tiems sprendimams priimti reikiamą informaciją.

Politinės institucijos mėgino sugriauti informacijos monopolį, kurį, atrodo, turi biurokratija kurdama savus nepriklausomus informacijos šaltinius. Tokia „kontrbiurokratija" gausiausia Jungtinėse Valstijose – pavyzdžiui, Prezidento

vykdomosios valdybos institucijos, Kongreso biudžeto valdyba ir vis gausėjantis Kongreso komitetų personalas, – bet ji taip pat egzistuoja ir daugelyje kitų politinių sistemų[51]. Kai kas mėgino teikti šią informaciją per ministerijų kabinetus[52], kitur buvo įkurtos vyriausybinių tyrimų įstaigos arba sustiprintos ministrų pirmininkų įstaigos, pavyzdžiui, Vakarų Vokietijoje buvo išplėsta *Bundeskanzlersamt*[53]. Dar kitos vyriausybės nesėkmingai mėgino panaudoti savo politines partijas kaip instrumentus politikai tirti. Nors ir daug sudėta pastangų, biurokratija tebevaidina pagrindinį vaidmenį kaupiant ir skleidžiant politiškai reikšmingą informaciją ir todėl tebeturi stiprias pozicijas formuojant politiką.

Antras gyvybiškai svarbus faktorius, vertinant sąlygišką biurokratinių ir politinių pozicijų svarbą formuojant politiką, yra reikšmė, kuri, apibrėžiant politiką, skiriama jos įgyvendinimui. Kaip jau minėjome, galima lengvai įrodyti, kad „politika" yra tai, kas įvyksta, o ne tai, kas išdėstoma įstatymuose. Kai kurie autoriai įrodinėjo, kad politiką *turėtų* apibrėžti žemesnieji biurokratijos ešelonai, nes jie geriau išmano objektyvias sąlygas, kuriomis ketinama vykdyti vyriausybės politiką[54]. Daugelyje viešųjų programų, pavyzdžiui, liečiančių policijos darbą arba susijusių su socialinės pagalbos skirstymo kriterijais, paliekama daug laisvės tiems, kurie įgyvendina politiką, todėl, apibrėžiant politikos realijas, žemesniųjų biurokratijos ešelonų vaidmuo gali būti ne menkesnis negu tų, kurie nominaliai formuoja politiką[55].

Pagaliau reikėtų dar kartą pabrėžti, kad kovodama dėl valdžios ir politikos, biurokratija išlaiko vieną esminį pranašumą – ji tiesiog yra pernelyg gausi. Jau pats milžiniškas uždavinys – kontroliuoti didelę, sudėtingą ir gerai nusimanančią viešąją biurokratiją, turinčią didelę politinę paramą, – gali nesugniuždyti nebent tvirčiausio politiko. Net Jungtinėse Valstijose, kuriose, palyginti su kitomis šalimis, patys prezidentai skiria labai daug politinių pareigūnų, dėl biurokratijos didumo ir jos ryšių su įtakingomis politinėmis jėgomis ją kontroliuoti būna sunku. Kaip pasakė vienas prezidento padėjėjas, „kiekvienas tiki demokratija, kol ateina į Baltuosius rūmus"[56]. Šiais žodžiais norėta pasakyti, kad prezidentai norėtų daugiau kontroliuoti vyriausybę, negu kartais tai daro.

Apskritai biurokratai gali užimti svarbiausias pozicijas vyriausybėje paprasčiausiai todėl, kad jie turi daugiausia tokių pozicijų. Be to, jų turimos pozicijos susijusios tiek su tiesioginių paslaugų teikimu, tiek ir leidžia apibrėžti tai, ką programos iš tikrųjų reiškia klientams. Tai gali reikšti, jog jie sutiks su politine savo organizacijos vadovybe tik lemiamu jiems klausimu – jų organizacija turi išlikti. Turint omenyje jų gausą ir žinias, jų sugebėjimas atpalaiduoti politinės kontrolės vadeles gali duoti beveik tokius pat rezultatus, kuriuos nurodėme kalbėdami apie įstaigų konkurenciją. Tai vis didėjančios

įstaigų ir jų personalo galimybės eiti savo pačių pasirinktu keliu, o tai lemia vis didesnį vyriausybinių programų nesuderinamumą.

Vadybos įgūdžių svarba

Politiniams lyderiams dažnai trūksta vadybos įgūdžių, būtinų norint vadovauti tokiai didelei ir sudėtingai organizacijai kaip ministerija[57]. Manoma, jog nuolatos dirbantys šiose organizacijose biurokratai turi tokių įgūdžių jau vien todėl, kad jie atrodo laiduoją kasdienį organizacijų darbą. Taigi, lygiai taip kaip jie dažnai pasijunta besėdą į įsibėgėjusį politikos traukinį, taip ateinantys vadovauti ministerijoms politikai įsitikina, kad organizacijos, kurioms jie nominaliai vadovauja, linkusios judėti savuoju keliu ir jos menkai reguliuojamos iš aukščiau.

Vertinant tam tikru absoliučiu požiūriu, o ne lyginant su politikų galimybėmis, biurokratų įgūdžiai nėra tokie viską lemiantys. Iš tikrųjų daugelis įprastinių skundų dėl biurokratijos, ir, konkrečiau, viešosios biurokratijos, susiję su jų vidaus vadybos sutrikimais. Literatūroje apie biurokratiją apstu svarstymų apie „popierizmą", tikslų pakeitimą ir bendrą chronišką biurokratijos neveiksmingumą[58]. Todėl mums turi rūpėti klausimas, ar šios vidinės problemos pakankamai didelės, kad trikdytų biurokratijos galimybes efektyviai valdyti tada, kai įprastinės politinės institucijos pasirodė esančios neveiksmingos.

Viešąsias organizacijas sunku valdyti tiek dėl viešosios biurokratijos „viešumo", tiek ir dėl to, kad trūksta kriterijų, leidžiančių tiksliai vertinti jos veiklos rezultatus. Kadangi šios organizacijos viešos, jos labiau negu privačiosios turi laikytis įstatymų, normų ir procedūrų. Jos atsakingos už valstybės pinigus ir veikia žmonių vardu, todėl turi būti laikomos atskaitingomis žmonėms. Atskaitomybė savo ruožtu gali priversti biurokratą saugotis galimų skundų, o vienintelis būdas apsisaugoti – griežtai, kartais net rigidiškai, laikytis normų ir procedūrų[59]. Ši apsauga vienodai svarbi tiek bendraujant su viršininkais, tiek ir su klientais, todėl politikos verslą nuo pat organizacijos „viršaus" gali iškreipti organizacijai būdingas biurokratinis rigidiškumas ir įtvirtintos procedūros. Geriausiai sumanyta politikos naujovė žlugs, jeigu ją įgyvendinantiems administratoriams labiau rūpės jų pačių saugumas negu programos sėkmė.

Šios bendrojo pobūdžio kontrolės problemos pasunkėja ir dėl to, kad trūksta kriterijų, leidžiančių tiksliai vertinti daugumos viešųjų organizacijų veiklos rezultatus. Pagrindinis matas, kuriuo remiantis vertinamas viešosios biurokratijos veiklos efektyvumas, yra vartojimas, o ne gamyba[60]. Kitaip sakant,

įprastinis sėkmės matas yra didesnis biudžetas, o ne tai, kad visuomenei suteikiama daugiau paslaugų. Todėl viešojo sektoriaus vadybininkai, neturintys tokio vienintelio kriterijaus kaip pelnas, kuris leistų įvertinti efektyvumą, labiau negu kitų sričių vadybininkai priversti vadovautis normomis, taisyklėmis ir hierarchine kontrole. Tačiau šitaip dažniausiai ne garantuojamas sklandus institucijos darbas, o jis sutrikdomas.

Vidiniai vadybos sutrikimai, tykantys viešosios biurokratijos, dažniausiai kyla dėl daugelio veiksnių sankaupos. Kai kurie iš jų būna grynai organizaciniai sutrikimai, endemiški didelėms struktūroms, o kitus, atrodo, lemia tarpkultūriniai valdžios ir hierarchinės kontrolės sampratų skirtumai[61]. Daugelis sutrikimų yra visuotiniai, tačiau ypač akivaizdūs tam tikrose situacijose. Pavyzdžiui, tikėtina, kad visuomenės, kurios priešinasi beasmenės valdžios primetimui, greičiau patirs biurokratijos veiklos sutrikimus negu tos visuomenės, kurios labiau pripažįsta tokią valdžią[62]. Panašu ir šiek tiek paradokslu tai, kad kuo labiau pavieniai valstybės tarnautojai baudžiami už netinkamus veiksmus, tuo labiau tikėtini biurokratijos veiklos sutrikimai; mat, stengdamiesi apsisaugoti, tokie pavieniai tarnautojai slėpsis už normų, taisyklių ir delsimo sienos.

Vyriausybės įvairiai reaguodavo į šias vadybos problemas, kurios svarbios daugeliui politikų bei piliečių[63]. Jos deda pastangas stengdamosi garantuoti geresnę vidaus vadybą ir didinti centro galimybes kontroliuoti. Vienas tokios reakcijos pavyzdžių būtų Finansų vadybos iniciatyva Jungtinėje Karalystėje. Čia buvo siekiama taikyti valdymui tą pačią „kaštų centrų" logiką, kokia taikoma versle[64]. Švedijoje buvo įsteigta vyriausybinė organizacija *Statskontor* tobulesnei vadybai skatinti, ypač panaudojant vadybos informacijos sistemas ir kitus technologinius pertvarkymus. Faktiškai visų vyriausybių valdymo vadybininkų pagrindinis rūpestis yra našumas ir siekis rasti paskatų, kurios padėtų didinti darbuotojo darbo našumą[65].

Pagaliau jau banalu teigti, kad šiuolaikinių vyriausybių vadyboje vis labiau susiplaka viešasis ir privatusis sektoriai[66]. Politika turi ne tik nusileisti iš viršaus, jai būtina valytis kelią iš apačios. Todėl biurokratai atsiduria strateginėje padėtyje, leidžiančioje jiems sujungti viešąjį ir privatųjį sektorius, tačiau dėl to pasunkėja ir jų darbas. Privalu gauti pritarimą ne tik viešojoje organizacijoje, bet ir visuomenėje, kurioje pastatyta kur kas daugiau „leidimo punktų"[67]. Natūralu, kad dėl tokių kliūčių vadyba sunkėja, o biurokratinio vilkinimo ir nesėkmių tikimybė didėja. Tokios vadybos problemos būna didesnės tada, kai vyriausybė naudoja daugiau tokių mechanizmų kaip „trišalė šalies vyriausybė" ir privatizavimas; mat tada privatusis sektorius daugiau tiesiogiai įtraukiamas į valstybės teikiamų paslaugų sritį. Nors šie metodai

kartais siūlomi kaip panacėja valdymo problemoms įveikti, iš tikrųjų jie gali kurti, o ne spręsti problemas[68].

Politikos įgyvendinimas – svarbus prioritetas

Jau aptarėme kai kurias viešųjų organizacijų vidaus vadybos problemas. Daugybė komunikacijos problemų taip pat trukdo informacijai tekėti viršun, o vidinis nelankstumas neleidžia sklandžiai perduoti nurodymų apačioms[69]. Šeštasis valdymo kriterijus tiesiogiai susijęs su organizacijos aukščiausių vadovų priimtų sprendimų pavertimu efektyviais veiksmais. Kaip pažymėjome anksčiau, „reali" valdžios politika yra įgyvendinta politika, o ne įstatymų leidėjų, politinių vykdomųjų pareigūnų ir kitų pareiškimai. Daugelyje tyrimų dokumentiškai paliudyti įvairūs politikos vykdytojų patiriami sunkumai, ribojantys jų galimybes imtis įstatymų leidėjų patvirtintos programos ir įgyvendinti ją, kaip buvo planuota[70]. Gali atrodyti, kad šis rūpinimasis, kiek žemesniojo rango administratoriai laikosi išleistų įstatymų, prieštarauja mūsų anksčiau minėtam nerimui dėl jų lankstumo ir veiksmų laisvės. Tačiau tą nerimą dėl biurokratizmo siejome su paklusimu organizacijos nustatytoms procedūroms, o ne su politikos turiniu.

Nesugebėjimą įgyvendinti sprendimų iš dalies galima paaiškinti politiniais, o ne organizaciniais faktoriais. Kada administratorius jaučiasi vis labiau tolstąs nuo organizacinės valdžios centro, prarandama politinė parama ir nebeįgyvendinama pati politika. Administratorių labiau veikia išorinis politinis spaudimas jau vien todėl, kad tas spaudimas yra reikšmingesnis ir betarpiškesnis negu jo organizacijos daromas spaudimas. Klasikine tapusi Kaufmano studija apie JAV miškų tarnybą gerai parodo, kokį iš vietos kylantį spaudimą patiria dirbantis pareigūnas[71]. Pressmano ir Wildavsky'o atliktas politikos įgyvendinimo tyrimas iliustruoja šią problemą tarpvyriausybiniame kontekste. Ją taip pat iliustruoja problemos, kylančios mėginant užtikrinti paklusnumą decentralizuotoje Vokietijos administracinėje struktūroje[72]. Net prancūzų *prefet* (dabar oficialiai vadinamas „Respublikos komisaru"), norintis sėkmingai valdyti savo teritoriją, privalo derėtis ir įtraukti vietos jėgas[73]. Net tokioje iš pažiūros centralizuotoje šalyje kaip Prancūzija poreikis įgyvendinti politiką vietose skatina didelę dalį valdžios atiduoti į vietos politikų ir net gyventojų rankas.

Būtinybė gauti politinę paramą vykdomai politikai ir iš to kylantis poreikis „nuderėti" kai kuriuos centrinės valdžios politinius ketinimus gali turėti lemiamą reikšmę politiniam priimtų įstatymų įgyvendinimo procesui. Tačiau tai kaip tik yra ta politinio proceso sritis, apie kurią, pasak Pressmano ir Wildavsky'o, mes turime mažiausiai patikimos informacijos[74]. Viena politikos

įgyvendinimą tyrinėjančių mokyklų, kuri ypač dominuoja Europoje, teigia, jog vienintelis būdas suprasti, kas vyksta valdžioje – tai suprasti, kaip dirba žemiausiosios valdžios grandys, kaip jos bendrauja vienos su kitomis ir kaip bendrauja su piliečiais[75]. Jeigu iš tiesų yra taip, tai biurokratijos valdymas yra ir svarbesnis, ir kartu sunkesnis dalykas. Jis svarbus, nes lemia tai, kas įvyksta. Jis sunkus, nes tokioje decentralizuotoje aplinkoje nėra lengva nei koordinuoti, nei kontroliuoti.

Kadangi palyginti trūksta informacijos apie įgyvendinimo procesą (šis trūkumas greitai šalinamas), sunku daryti pagrįstas hipotezes, kodėl taip skiriasi įgyvendinimo efektyvumas. Viena akivaizdi hipotezė ta, kad tokiose decentralizuotose administracinėse sistemose kaip Vokietijos sistema iškyla didesnių įgyvendinimo problemų negu labiau centralizuotose sistemose. Panašiai vietiškumo mastas ir vietos autonomija bus susiję su įgyvendinimo nesėkmėmis. Šias nesėkmes lemia ir politinių lyderių, turinčių atramą regionuose, sugebėjimas daryti spaudimą biurokratams, kad šie ypač atsižvelgtų į jų regionus[76]. Keliuose politikos įgyvendinimo trečiojo pasaulio šalyse tyrimuose pabrėžiama, kad vietos galios santykiai ir patrono-kliento santykiai mažina politikos įgyvendinimo efektyvumą[77]. Be to, dėl vertikalaus kliento-kontakto lygmenų atskyrimo nuo organizacijos centro darosi labiau tikėtina ir būtina, kad žemesniosios grandies darbuotojai derėsis su vietinėmis ir suinteresuotomis klientų grupėmis. Pagaliau organizacijai trūkstant politinės paramos, kaip kad būdinga nepriklausomoms reguliavimo komisijoms Jungtinėse Valstijose, organizacijoms gali tapti gyvybiškai būtina vykdyti politiką tokiu būdu, kuris šiek tiek skiriasi nuo įstatymų leidėjų numatyto būdo[78].

Be politinio klientų ir geografinių suinteresuotų grupių tampymosi, efektyviai įgyvendinti politiką viešajai biurokratijai trukdo ir kiti faktoriai. Šie organizaciniai faktoriai buvo nurodyti daugelyje tyrimų[79]. Kaip pabrėžėme aptardami įstaigų ideologijas, dar svarbiau tai, kad organizacijos gali turėti savų tikslų ir, vadinasi, nepripažinti nominalių politinių vadovų keliamų tikslų. Pasipriešinimas politikų diegiamai politikai retai kada būna atviras, nes jis galėtų pažeisti formalius ryšius tarp renkamų ir nuolatinių valdžios pareigūnų. Biurokratai dažniau nugali politikus klaidindami, vilkindami ir taikydami normas, taisykles ir procedūras[80]. Trumpai savo pareigas einantys politikai retai kada supranta procedūrinius mechanizmus arba politikos esmę taip gerai kaip jų nominalūs tarnai ir todėl dažnai priklauso nuo pastarųjų malonės. Jie ypač priklausomi nuo valstybės tarnautojų malonės tada, kai kurią nors politiką įgyvendina keletas ministerijų ir pati politika būna „pareigūnų grupių, tūkstančius kartų susitinkančių tarpministeriniuose pasitarimuose, per pusryčius ir kasdien kalbančių telefonu“[81] veiklos rezultatas.Tar-

porganizacinis vyriausybės tinklas nusidriekia tiek tarp ministerijų, tiek ir tarp vyriausybės lygių, todėl asmuo, norintis išmanyti šį tinklą ir sužinoti, kaip gauti iš jo tai, ko nori, turi ilgai tarnauti[82].Valstybės tarnautojai tiek ištarnauja, o politikai – retai.

Tačiau neturėtume pernelyg lengvai nurašyti politikų. Jie sukūrė virtinę mechanizmų, kurių padedami mėgina atkurti struktūrų ir vyriausybės politikos, kurioje, kaip manoma, vis labiau vyrauja biurokratai, kontrolę. Jau aptarėme Prancūzijos ir Belgijos ministrų *cabinets* bei Vyriausiosios politikos kontrolės valdybos *(Central Policy Review Staff)* vaidmenį Jungtinėje Karalystėje. Taip pat vis dažniau būna politinių skyrimų į pareigas. Net Jungtinėje Karalystėje, turinčioje seną politiškai neutralios valstybinės tarnybos tradiciją, Thatcher vyriausybė ėmėsi skyrimų į aukštus valstybinės tarnybos postus, kurie *atrodo* politiniai, be to, paskyrė kelis neabejojamai politinius patarėjus į Iždą[83]. Kai kuriose Skandinavijos šalyse taip pat pradėta skirti daugiau politinių pareigūnų[84]. Tokiose šalyse kaip Vokietija, kur valstybinė tarnyba ir politinis angažuotumas nebuvo laikomi tokiais nesuderinamais, politiniai paskyrimai tapo akivaizdesni ir svarbesni, negu buvo praeityje[85]. Negana to, „matricinių organizacijų" plėtra *Bund* ministerijose iš dalies buvo mėginimas pagerinti vidinę šių organizacijų kontrolę, nes kontroliuoti *Land* organizacijas, įpareigotas įgyvendinti politiką, labai sunku[86]. Šie sunkumai ypač išryškėja tada, kai būna partinių skirtumų tarp centrinės vyriausybės ir *Land* vyriausybių.

Įgyvendinimas yra svarbiausia šiuolaikinių politinių sistemų problema. Įgyvendinimo nesėkmės įkūnija pamatinį šių sistemų nesugebėjimą paversti politines idėjas efektyviais veiksmais. Šį nesugebėjimą daugiausia lemia biurokratija, nors paprastai taip būna ne dėl jos piktavališkumo, o daugiau dėl jos struktūrose glūdinčio nelankstumo arba dėl to, kad jos atstovai nuoširdžiai tiki jau vykdoma ar pripažįstama geresne politika. Nors įgyvendinimas svarbus valdymo aspektas, jis nėra vienintelė problema. Kartais programos tvirtinamos todėl, kad jas lengva įgyvendinti, o ne todėl, kad kuo geriau būtų „išspręsta" konkreti politikos problema[87]. Kaip ir anksčiau aptartu procedūros dominavimo prieš turinį viešosios biurokratijos veikloje atveju, įgyvendinimo motyvai gali pradėti dominuoti prieš realius politikos motyvus, ir vyriausybės gali daryti tai, ką mano *galinčios* daryti, o ne tai, ką jos *turi* ar net *nori* daryti. Išties tikroji politikos prasmė yra reali įgyvendinama politika, o ne tai, kas parašyta oficialiuose dokumentuose. Tačiau beprasmiška įgyvendinti politiką, jeigu ji visų pirma yra klaidinga politika. Taigi politikos žlugimo negalime suversti vien programos įgyvendinimui, o turime jį sieti su pamatinėmis pačios programos konceptualizavimo ir sudarymo problemomis.

Reziumė

Nagrinėjome klausimą, kiek biurokratija pajėgi pateikti vyriausybei nuoseklių politinių tikslų ir juos įgyvendinti šiuolaikinėse politinėse sistemose. Išvada būtų ta, kad, nors biurokratija pajėgi nueiti tam tikrą kelią garantuodama tokį vadovavimą, jai taip pat trukdo daugelis tų pačių problemų, kurios varžo valdyti siekiančių politikų galimybes. Tie, kuriems pirmiausia rūpi demokratinė politika ir valdžios kontrolė, iš pradžių galėtų apsidžiaugti šia analize, bet pamąstę jie gali persigalvoti. Ši analizė rodo, kad yra viešosios vadybos ir valdymo sunkumų, kurie kur kas esmingesni negu trumpalaikiai politiniai ir ekonominiai faktoriai, kurios įvardijome kaip daugumos šiuolaikinių problemų priežastis.

Milžiniškas valdymo problemas, kurios iškyla vyriausybėms, galima apibūdinti terminu „perkrova". Nors šis terminas nukaltas aštuntajame dešimtmetyje, juo vis dar galima vykusiai apibūdinti vyriausybių patiriamas problemas[88]. Šios problemos kyla todėl, kad prarandamas piliečių pasitikėjimas, mažėja jų paklusnumas ir pritarimas, nesugebama pateikti naujų prasmingų gėrybių, be to, problemiškas pats valdymo mechanizmas – tai paskutinė, bet anaiptol ne pati menkiausia priežastis. Jau pats biurokratijos mastas ir inercija, kuriuos papildo poreikis gauti išorinę politinę klientelinių grupių paramą, daro kontrolę fragmentišką ir skatina domėtis ne valdymo, o organizacijos išlikimo klausimais. Biurokratinių institucijų politinio gyvavimo, o iš dalies ir vertybių klausimai suplakami su organizacijos išlikimo klausimais.

Todėl biurokratinis valdymas problemiškas. Biurokratija gali būti pajėgi garantuoti valdymą, bet, kitaip negu politinės partijos, garantuojančios vadovavimą „konsensusu be krypties", biurokratijos garantuojamas valdymas gali būti valdymas „nekonsensinėmis kryptimis". Garantuojamas valdymas suks įvairiomis kryptimis, ir tai priklausys nuo įstaigos ir jos ryšių su klientūra. Todėl tai bus nekonsensinis ir nenuoseklus valdymas. Nebus integruojančios ideologijos ar filosofijos, o bus tik specifinių su specifinėmis politikos problemomis susijusių ideologijų virtinės. Užuot padėjusios integruoti valdymą, šios ideologijos paprastai jį daro fragmentišką ir paverčia konkuruojančių ar bent jau nebendradarbiaujančių feodų rinkiniu. Net tokiems populiariems ir ilgai valdžiusiems lyderiams kaip Ronaldas Reaganas, Margaret Thatcher ir Pierre'as Trudeau buvo sunku įveikti šias giliai įsišaknijusias išcentrines jėgas. Šios išcentrinės tendencijos dar ryškesnės esant tokioms menkai integruotoms vyriausybėms kaip Europos Bendrijos ar mažiau išsivysčiusių šalių vyriausybės[89].

BIUROKRATINĖS POLITIKOS STRATEGIJOS

Sutikdami, kad biurokratijos, t.y. integruoto ir tikslingai veikiančio valstybinės tarnybos elito, valdžia vargiai įmanoma, dar nepasakome, kad nesitęs renkamų ir nuolatinių pareigūnų kova dėl valdžios ir galimos įtakos viešajai politikai[90]. Šioje kovoje abi šalys turi svarbių ginklų ir svarbių gudrybių. Šiame skirsnyje aptariame kai kuriuos iš šių ginklų ir tai, kaip jie gali būti panaudoti.

Biurokratijos ištekliai

Pagrindiniai ir galbūt svarbiausi biurokratijos ištekliai yra *informacija ir žinios*. Kiek valdžia turi informacijos, tiek ši informacija sutelkta biurokratinėse įstaigose. Su šia informacija visada susijusios techninės žinios, padedančios ją suprasti ir interpretuoti. Šį sąlygišką informacijos monopolį galima paversti valdžia keliais būdais. Įžūliausias iš jų būtų argumentuoti, kad jos (įstaigos) daugiau žino apie dalyką ir todėl joms turi būti leista jį kontroliuoti. Kitais žodžiais sakant, jos turbūt geriau (techniškai) formuos tam tikros srities politiką negu palyginti menkai tą sritį išmanantys vykdomosios valdžios pareigūnai ir įstatymų leidėjai. Jeigu šio argumento nepaisoma, o taip atsitinka dažnai, ir politikai pakankamai ryžtingi, kad mėgintų patys formuoti politiką, tada vis tiek pagrindinis informacijos šaltinis formuojant tą politiką būna biurokratija[91]. Tai reiškia, jog biurokratijos padėtis yra tokia, kad ji bent jau numanomai gali mainyti informaciją už galimą įtaką politikai, o pati informacija gali būti pateikiama taip selektyviai, kad koks nors sprendimas faktiškai taptų neišvengiamas. Tokiu pat tonu Bartlettas užsiminė apie įstatymų leidėjus, „subsidijuojančius" įstaigas, kad gautų informacijos apie jų veiklą; tai reiškia, kad informacija perkama už pinigus[92].

Antroji galia, kuria disponuoja biurokratija – tai *sprendimo galia*. Nors daug sklinda „metafizinio patoso" dėl biurokratizmo ir biurokratijos neveiksmingumo (ypač viešosios biurokratijos), palyginti su daugeliu politinių institucijų – ypač įstatymų leidybos institucijoms, biurokratijos atrodo esančios efektyvios veiklos etalonai[93]. Turėdamos palyginti nedaug procedūrinių taisyklių dėl diskusijų, balsavimo ir panašiai, daugeliu atvejų biurokratijos gali veikti greičiau negu įstatymų leidybos institucijos. Žinoma, yra tam tikrų procedūrinių saugiklių ir vilkinimų, ribojančių būsimų biurokratiškų taisyklių kūrėjus – pavyzdžiui, Administracinių procedūrų įstatymas Jungtinėse Valstijose, bet biurokratija gali veikti palyginti greitai[94]. Kadangi biurokratinės organizacijos sugeba greitai daryti sprendimus ir naudotis technine informacija lengviau, negu tai daro įstatymų leidybos institucijos, tai iš dalies todėl nuolatos egzistavo tendencija deleguoti joms valdžią[95]. Be to, priimančioms

sprendimus biurokratinėms įstaigoms nereikia būti jautrioms rinkėjų daromam politiniam spaudimui. Vykdomosios politinės valdžios atstovai, pavyzdžiui, autoritariniai vadovai arba Prancūzijos ar Amerikos prezidentūros, tam tikru mastu gali pasinaudoti pranašumu, kurį teikia greitas sprendimų priėmimas susiklosčius tokioms situacijoms, kada jie būna nepriklausomi nuo įstatymų leidžiamosios valdžios, tačiau demokratinėse sistemose juos dažniau saisto būtinybė remtis įstatymų leidėjų veikla ir pritarimu.

Trečia, politinės institucijos turi savo *politinius rėmėjus*, juos taip pat turi ir biurokratinės institucijos. Ankstesniame skyriuje aptarėme ryšį tarp biurokratijos ir suinteresuotų grupių. Dviem iš keturių jų bendravimo tipų būdingos aiškios sąsajos tarp suinteresuotos grupės ir įstaigos. Biurokratija sugeba mobilizuoti šiuos politinius rėmėjus reikalaudama finansavimo arba teisės autonomiškai vykdyti politiką. Politinė parama kitoms politinėms institucijoms paprastai būna ne tokia konkreti kaip parama biurokratinėms įstaigoms, todėl, sprendžiant kokį nors klausimą, įstaiga gali mobilizuoti labiau suinteresuotą ir triukšmingesnę rėmėjų grupę, negu kad galėtų mobilizuoti kokia nors tai įstaigai siekianti oponuoti įstatymų leidėjų grupė[96]. Tai ypač pasakytina, kada kalbama apie vidinius sprendimų priėmimo įstatymų leidyboje sunkumus. Ši su konkrečiais klausimais susijusi politinė parama gali būti itin svarbi, turint omenyje, kad daugelyje įstatymų leidybos organų sprendimų priėmimas yra fragmentiško pobūdžio, nes komitetai arba kiti specializuoti dariniai daro esminę įtaką politikai ir finansavimui. Įstaiga sugeba mobilizuoti paramą ginčydamasi su atitinkamu komitetu, kuris gali būti nesuinteresuotas arba nebūti laisvas nagrinėti fondų panaudojimo alternatyvių galimybių, ji gali pateikti argumentų, kad jos teikiamų paslaugų poreikis iš tiesų didelis. Derybiniai sandėriai su klientų grupe sudaro galimybes prieiti prie valdžios ir daryti įtaką, šie sandėriai paprastai sudaromi priešinantis įstatymų leidėjų komitetui[97].

Aptarę politines biurokratijos galias, dabar išnagrinėsime pranašumus, kurių turi biurokratija būdama *apolitiška*. Tai gali nuskambėti kaip prieštaravimas, bet šis teiginys labai padeda suprasti, kaip biurokratija sugeba sėkmingai konkuruoti dėl įtakos ir galios priimant sprendimus. Biurokratija turi tą pranašumą, kad ji formaliai atskirta nuo politinių partijų. Valstybės tarnautojams nereikia dalyvauti rinkimuose, jie nepatiria rinkėjų arba savo partijų spaudimo ir daugumoje visuomenių jie buvo veiksmingai politiškai neutralizuoti. Šis atskyrimas nuo partinės politikos leidžia jiems įrodinėti ne tik tai, kad jie yra to, ką daro, ekspertai, bet ir tai, kad jų sprendimams nedaro įtakos poreikis įtikti rinkėjams. Šis partinis nešališkumas kartu su biurokratijos turimomis žiniomis virsta stipriu argumentu, kad biurokratų sprendimai techniškai pranašesni, palyginti su tais sprendimais, kuriuos priimtų politinės

institucijos. Neva biurokratija galinti pateikti pranašesnius sprendimus jau vien dėl tos priežasties, kad ji turi platesnį laiko horizontą ir nori kurti ilgalaikius planus.

Kaip minėjome anksčiau, biurokratija kuria *įstaigų ideologijas*, kurios yra priemonė jos veiksmams pateisinti. Šios ideologijos yra svarbūs ginklai kovojant dėl įtakos, nes jų paprastai nepaveikia „neekspertų" iš išorės argumentai ir faktai, be to, pačios įstaigos jomis naudojasi egoistiškai. Vienas iš klasikinių tokios įstaigos ideologijos pavyzdžių yra strateginio bombardavimo doktrina, kurios laikosi JAV karinės oro pajėgos. Išdėsčius šią doktriną paprastai, ji teigia, kad geriausia (jeigu ne *vienintelė*) priemonė parklupdyti priešą ant kelių yra strategiškai bombarduoti jo karinės pramonės priemones. Manoma, kad tai lėmė Vokietijos ir Japonijos galą per Antrąjį pasaulinį karą, o šie atvejai pateikiami kaip doktrinos teisingumo įrodymas. Tačiau turimi duomenys apie bombardavimo sukeltus padarinius rodo (jeigu apskritai ką nors rodo), kad, vykstant bombardavimui, karo priemonių gamyba ne mažėjo, o net didėjo[98]. Karinės oro pajėgos dėl akivaizdžių priežasčių užsispyrusiai toliau teigia, kad bombardavimas yra karo problemų sprendimas. Net naudojant vadinamąją protingą ginkluotę Įlankos karo metu, daugybę kartų nesugebėta pataikyti į svarbiausius taikinius (pvz., *SCUD* raketos), bet tai nesutrukdė ir toliau ginti strateginio bombardavimo ideologijos.

Yra daug kitokių karinės biurokratijos rigidiškos ištikimybės tokio pobūdžio ideologijoms pavyzdžių, bet beveik toks pat elgesys būdingas ir socialinei bei ekonominei biurokratijai. Nors dauguma socialinių įstaigų bent jau žodžiais pripažįsta mintį, jog socialinės problemos yra daugiamatės, jos linkusios jas aiškinti ir spręsti daugiausia remdamosi savo žiniomis ir, užuot siuntusios klientus ieškoti kitokios pagalbos, mėgina juos pasigauti, taip pat reikalauja didinti finansavimą argumentuodamos galimybe spręsti socialines problemas per jų konkrečią programą. Gausios įstaigų koordinavimo socialinių paslaugų srityje problemos yra vienas iš požymių, kad pasikliaujama įstaigų kuriamomis politikos ideologijomis ir jų siūlomais tų problemų sprendimais[99].

Grįžkime prie svarbiausio šitos diskusijos apie biurokratines ideologijas klausimo. Tokios ideologijos yra svarbus įstaigos, turinčios reikalų su politinėmis institucijomis, sėkmės laidas. Politikos veikėjai retai kada turi parengtus atsakymus į tokias konkrečios politikos ideologijas. Konkuruodami su biurokratais, jie triūsia gana nepalankių aplinkybių sąlygomis. Viena ir ne pati menkiausia aplinkybė – dažnai trūksta konkrečių politinių idėjų. Daugelis politinių lyderių, atsidūrę ministro ar kabineto nario vaidmenyje, paprasčiausiai neišmano savosios politikos srities tiek, kad galėtų smarkiai lemti vykdomos politikos kryptį, o su jų pareigomis susiję reikalavimai dažnai

neleidžia jiems daryti įtakos tai krypčiai. Ministerijoje dirbantys valstybės tarnautojai – net nesispecializuojantys palyginti aukšto rango pareigūnai – retai kada patiria tokių sunkumų ir visiškai sugeba suteikti ministerijos programai kryptį.

Galiausiai biurokratijos turimas pranašumas – jos *pastovumas ir stabilumas.* Valstybės tarnautoją atleisti ir gal net perkelti kitur sunku.Valstybės tarnautojai visada gali rinktis laukimo ir vilkinimo strategiją. Ministrai ateina ir išeina, bet pagrindinis valstybės tarnautojų darbas nesikeičia tiesiog todėl, kad ministrai retai kada turi laiko išsiaiškinti, ką reikia keisti, arba pradėti įgyvendinti programas. Be to, ilgesnė valstybinės tarnybos perspektyva laiko atžvilgiu leidžia jai „nuskinti" galbūt ilgai brendusius problemų sprendimus, kurie, užuot leidę tik „greitai pasidažyti" prieš kitus rinkimus, pagaliau gali padėti išspręsti problemą.

Politinių institucijų ištekliai

Galbūt paskutinis ginklas, kuriuo disponuoja politinės institucijos, yra jų *legitimiškumas.* Su juo siejama formali ir konstitucinė galia daryti dalykus, kuriuos, kaip manoma, turi daryti valdžia. Keletoje konstitucijų biurokratija net minima, daug mažiau iš jų suteikia jai kokias nors formalias sprendimo galias. Todėl konstitucijose numatyti veikėjai turi legitimuoti biurokratijos veiksmus ar deleguodami teisę juos atlikti, ar juos finansuodami, ar jiems pritardami. Dažniau šis legitimavimas įvyksta nieko nedarant arba tyliai sutinkant, o ne per formalius veiksmus, bet vis dėlto jis visada susijęs su įgaliojimų perdavimu.

Beveik tokios pat svarbios kaip formali galia ir valdžia yra lėšos, skiriamos uždaviniams atlikti, – pinigai. Antroji pagrindinė politinių institucijų galia yra *piniginės galia.* Norėdamos išlikti, klestėti ir augti, įstaigos reikalingos pinigų ir privalo sugebėti įtikinti politines institucijas skirti joms tų pinigų. Biudžeto formavimo procesas – arba, kaip sakėme anksčiau, išlikimo politika – yra vienas lemiamiausių sąveikos biurokratinėje politikoje klausimų. Biurokratijai reikia pinigų ir autonomijos jiems išleisti, o politinės institucijos siekia kontroliuoti fondus ir garantuoti atskaitomybę už jų eikvojimą. Biudžetas svarbus abiem veikėjų grupėms ir tai skatina abi šalis tobulinti metodus, leidžiančius atsverti kitos šalies galias.

Trečias ir tikrai su dviem pirmaisiais susijęs dalykas yra tai, ką galėtume pavadinti *įstaigos veikimo laisve,* arba *autonomija.* Apskritai įstaigos siekia įgyti kuo daugiau laisvės veikti. Tai pirmiausia laisvė formuoti politiką; įstaigos gali siekti gauti visišką valdžią tam tikroje politikos srityje. Tai gali būti susiję ir su biudžeto formavimu; jos gali siekti tam tikros laisvės naudotis fondais.

Turint omenyje, kokią plačią sritį apima ir koks sudėtingas šiuolaikinis valdymas, biurokratijai greičiausiai bus suteikta didesnė laisvė. Kita vertus, valdžia suteikti tokią laisvę yra galingas politinių institucijų ginklas, kurį galima panaudoti reikalaujant informacijos arba nuolaidų kitais klausimais. Kontroliuoti politiką ir jos įgyvendinimą – konstitucinis politinių institucijų vaidmuo. Be to, jos privalo būti politiškai atsakingos už tai, kas vyksta šalyje, ir jeigu jos nori būti laikomos atsakingomis už politiką, tai nori ją kontroliuoti. Taigi negana to, kad jos derasi dėl pinigų, įstaigos ir politinės institucijos taip pat privalo derėtis dėl suteikiamos autonomijos, atsakomybės už fondus ir atskaitomybės bei dėl valdžios delegavimo procedūrų.

Iki šiol vardytos politinių institucijų galios iš esmės yra formalios ir teisinės. Šios institucijos taip pat turi didelių išteklių jau vien todėl, kad jos tam tikru mastu *atstovauja visuomenei*. Galima ginčytis, kiek būtent reprezentatyvios šios institucijos vertinant jas keliais aspektais, bet paprastai jos būna reprezentatyviausios institucijos[100]. Tad jos sugeba dėl savo ryšių su visuomene, politinėmis partijomis ir suinteresuotomis grupėmis mobilizuoti politinę jėgą. Visuomenė retai sukils kaip teisėtai pasipiktinusi masė, bet politikai gana gerai sugeba sukurti tokią regimybę. Panaudodamos daugybę priemonių – tyrimus, viešumą, rinkimų kampanijas, kalbas, debatus, – politinės institucijos gali nuteikti „žmones" prieš biurokratus. Turint omenyje viešosios biurokratijos karjeros pobūdį ir izoliuotumą, net sužadinti žmonės gali nedaug padaryti. Tačiau biurokratija gali ignoruoti viešąją nuomonę tik tam tikrą laiką. Be to, sužadinus viešąją nuomonę, politinėms institucijoms gali būti kur kas lengviau panaudoti jų turimas formaliąsias galias.

Biurokratiniai manevrai

Aptarę, kokiais ginklais naudodamosi abi šalys gali kovoti dėl politikos krypties ir pinigų, toliau nagrinėsime dinamiškas priemones, leidžiančias pasinaudoti tomis galiomis. Jas išvardijame ne visas, bet vis dėlto tai turėtų padėti suprasti, kokiais būdais tiek biurokratai, tiek politiniai lyderiai žaidžia politikos žaidimą formaliose organizacijose.

Pradėsime nuo rinkinio priemonių, gudrybių ir struktūrų, kurios labai padeda biurokratijai siekti savo tikslų – kontroliuoti politiką ir gauti pastovų (jeigu ne didėjantį) finansavimą. Dažniausiai šie manevrai būna susiję su biurokratijos gebėjimu kaupti informaciją ir žinias ir, antra, su gebėjimu mobilizuoti jai palankią nuomonę pasinaudojant spaudimo grupės parama programoms įgyvendinti. Šie manevrai daugiausia rodo pastangas atimti politiką iš politinių pareigūnų ir perduoti ją į tariamai neutralių, išmanančių ir objektyvių administratorių rankas. Kad ir kaip žavingai tai skambėtų teoriškai

– bent jau tiems, kurie gina „racionalų" vyriausybės politikos formavimą vyriausybėje, iš tikrųjų tai reiškia, kad mažinamos išrinktų ar net parinktų vadovų galimybės kontroliuoti valdymą ir pateikti visuomenės reikalaujamą tam tikrą ir tam tikros kokybės gėrybių ir paslaugų kiekį.

Planavimas. Pirmoji ir galbūt svarbiausia biurokratijos įtakos didinimo strategija yra valstybinis planavimas. Jis atsirado kaip ekonomikos kontrolės priemonė, bet buvo išplėstas ir pradėtas taikyti tokiose įvairiose socialinėse ir ekonominėse srityse kaip žemės naudojimas, transportas, miesto zonos ir net socialinės paslaugos[101]. Net dešimtajame dešimtmetyje, kada vyriausybinis planavimas įgijo blogą reputaciją daugumos visuomenės narių akyse, jis vis dar gali būti galingas biurokratijos ginklas.

Akivaizdu, kad daugeliu požiūrių planavimas reikalingas ir pateisinamas. Pirmiausia planuojant reikia sistemiškai taikyti žinias svarbiose žmonių gyvenimo srityse, be to, planavimas leidžia valstybei ilgalaikėje perspektyvoje manipuliuoti ekonomika ir visuomene. Panašiai planavimas gali padėti ekonomikos pobūdį padaryti labiau atitinkantį visuomenės troškimus. Planavimas, atimdamas iš rinkos daugelį sprendimų, leidžia investuoti į tas sritis, kurios, nors socialiai pageidautinos, gali nebūti labai pelningos privačioje rinkoje. Ši priemonė, pašalinanti tam tikru mastu makroekonominę politiką iš politinės darbotvarkės, gali sėkmingai padėti sušvelninti daugelį reikšmingų politinių konfliktų, ypač ten, kur politikai didelę įtaką daro visuomenės segmentų ginčai. Abertas apie ekonominį planavimą Nyderlanduose pasakė, kad „...techninis ekonominio planavimo procesas tampa svarbiausias, nes stokojama politinio sutarimo, galinčio išspręsti ekonomikos klausimus per rinkimus"[102]. Taigi, tendencija pripažinti planavimą kaip priemonę formuoti ilgalaikę politiką apskritai padeda kai kuriuos viešosios politikos aspektus atskirti nuo partiškumo ir politikos fragmentiškumo bei perkelti ją į praretintą „racionalaus" sprendimų priėmimo atmosferą.

Turėtų būti aišku, kad planavimas svarbus biurokrato politiko ginklas. Jis į savo rankas gauna nacionalinės ekonomikos arba kurio nors kito nacionalinės politikos aspekto reguliavimą. Jeigu planavimas pripažįstamas „tinkama" priemone formuoti valstybės politiką, tai planuotojas ima ginti tinkamą politiką, o našta įrodinėti užgriūva tuos, kurie gina ką nors kita. Tai ypač pasakytina apie kitas, o ne ekonominės politikos sritis, kuriose politinių sprendimų padariniai visuomenei nėra tokie akivaizdūs kaip infliacija ar nedarbas, o keliamas reikalavimas investuoti kapitalą reiškia, jog padariniai išryškės tik po daugelio metų[103].

Antras biurokratinio, ypač ekonomikos, planavimo pranašumas tas, kad jį sunku suprasti vidutiniam nespecialistui – arba politikui. Ekonomika dau-

giausia planuojama remiantis tokiomis priemonėmis kaip matematiškai rafinuoti ir kompiuteriais apskaičiuojami bei labai nuo ekonomikos teorijos priklausomi ekonometriniai modeliai. Nedaug politinės bendruomenės atstovų turi įgūdžių (arba nori skirti laiko tiems įgūdžiams išugdyti), kad galėtų suprasti, kokia argumentacija ir prielaidomis grindžiami šie planavimo metodai. Politikai turi prašyti planuotojų malonės, kad turėtų programas ir jiems būtų paaiškinti tų programų padariniai[104]. Kai kurios politinės sistemos nuėjo net dar toliau: planas įgyvendinamas, jeigu jo aktyviai neblokuoja politinės institucijos[105]. Turint omenyje, kad aktyvus plano blokavimas būtų sunkus ir daug laiko atimantis uždavinys, o jo nauda politikui greičiausiai bus menka, nes jo rinkėjai plano vis tiek turbūt nesupras, toks blokavimas būna retas.

Trečias biurokratijai ir planuotojams palankus dalykas yra plano integralumas. Beveik neišvengiamai planuotojai pateikia integruotą ir išsamų požiūrį į kurį nors socialinio ar ekonominio gyvenimo aspektą bei integralų politikos krypties, leidžiančios įgyvendinti tam tikrus tikslus toje politikos srityje, vaizdą. Todėl bet kokiam politinių institucijų mėginimui keisti planą galima prieštarauti kaip viso plano griovimui. Kaip Shonfieldas aiškina:

> ...jeigu parlamentas nori veiksmingai dalyvauti vykdant valstybinį planavimą – o jeigu jis nedalyvauja, tai demokratijos ateities perspektyvos niūrios, – tai parlamento nariai taip pat turės pripažinti, kad teoriškai ir praktiškai jie turi kažkaip riboti savo aukščiausią kolektyvinę valdžią. Šie teoriniai apribojimai taikomi visai procedūrai, kada įtraukiamos parlamentinės pataisos į planuotojų siūlymus, kurių pranašumas yra intelektualinis nuoseklumas ir vidinis darnumas. Jeigu keičiamas koks nors reikšmingas tų siūlymų elementas, reikia adaptuoti visą struktūrą, kad ši atitiktų tuos pakeitimus.[106]

Toliau jis įrodinėja, kad toks adaptyvumas yra svarbiausias reikalavimas, keliamas planuotojams, bet jeigu planas integruotas, tai politinėms organizacijoms būna sunku daryti tokius pakeitimus ir modifikacijas, nors jiems galbūt jos labiausiai pritartų. Tad vėl atrodo, kad įrodinėjimo našta užgrius tuos, kurie nori keisti planą, o ne tuos, kurie nori jį priimti. Shonfieldo pastabos buvo parašytos planavimo klestėjimo laikotarpiu, bet jos gal net tinkamesnės šiandien, kada vyriausybė privalo visapusiškai planuoti aplinkos apsaugą, sveikatos priežiūrą ir įvairias sudėtingas politikos sritis.

Vadinasi, politinėms institucijoms sunku kritikuoti planavimo proceso kaip išteklių skirstymo priemonės veiksmingumą. Vieni planai pavyksta labiau negu kiti, bet, išskyrus keletą visuomenių, kuriose planavimas yra beveik totalus, visada pakanka nepriklausomų sričių, tad planavimo nesėkmes galima suversti neplanuojamiems ekonomikos sektoriams, naftos kainoms, sausrai ir t. t. Šiais faktoriais galima pasinaudoti ne tik reikalaujant, kad valstybė

labiau kontroliuotų rinką, bet ir neleidžiant visuomenei ir jos atstovams vertinti biurokratijos arba planavimo rezultatų taip, kaip jie vertina kitų vyriausybinių programų, pavyzdžiui, atliekų surinkimo arba vandens tiekimo, rezultatus. Tad planavimas yra viena iš tų viešųjų gėrybių, kurių kainos dažnai neįmanoma tiksliai nustatyti.

Jokiu būdu nereikia manyti, kad planuotojai ir kitas biurokratinis elitas būtinai yra homogeniška grupė. Daugeliu atvejų vyksta didelė trintis tarp tradicinės biurokratijos ir planavimo institucijų, nepriklausančių sistemai. Panašiai kaip konflikto tarp vykdomosios ir personalo įstaigų atveju, planavimo įstaigos kelia grėsmę vykdomosioms įstaigoms, o pats planavimas atima išteklius iš vykdomųjų įstaigų puoselėjamų projektų. Tačiau reikia matyti, kad planavimas nukreipia politinę kontrolę ir valdžią nuo „politinių" institucijų į biurokratines (ypač kada visos įstaigos arba ministerijos pačios planuoja) arba technokratines įstaigas.

Planavimas yra pagrindinis biurokratijos ginklas tiek įstaigų, tiek ir visuomenės lygiu. Jis yra techninė priemonė biurokratijos pozicijoms stiprinti ir plėsti ir tuo pat metu padeda išplėšti daugelį svarbių ir subtilių dalykų iš priimančių partinius sprendimus rankų. Planuotojai gali teigti, kad jų sprendimai objektyviai pranašesni už partinių institucijų priimamus sprendimus, kad jie gali pažvelgti į problemą iš ilgesnės laiko perspektyvos negu politikai ir kad jie gali neleisti atskiroms suinteresuotoms grupėms lemti politikos. Nepaisant šių iš dalies pagirtinų planavimo ypatybių, pagrindinis jo rezultatas yra tai, kad sprendimai išplėšiami iš politiškai atsakingų pareigūnų ir atiduodami į biurokratijos elito rankas. Šią tendenciją didelė viešosios nuomonės dalis gali vertinti kaip nedemokratišką. Politiniai dešinieji, turėję didesnę politinę įtaką devintajame dešimtmetyje, gali manyti, kad valstybės sprendimai vis labiau atitolinami nuo jų mėgstamo socialinių problemų sprendimo – rinkos.

Biudžeto formavimas. Biudžeto formavimo vaidmeniui valstybinių įstaigų gyvenime aptarti skirtas visas skyrius, bet čia reikia trumpai paliesti kelis klausimus, nes biudžeto formavimas yra itin svarbus tiek biurokratų, tiek ir politikų ginklas. Biurokratams, taikantiems daugybę labai rafinuotų ir techniškų metodų išteklių skirstymo problemai spręsti, pavyko mistifikuoti biudžeto formavimo procesą. Šie metodai savo ruožtu nustūmė labiau mėgėjiškus politinius vadovus į šiek tiek nepalankią padėtį. Tokių požiūrių į biudžeto formavimą kaip *PPBS* – planavimo, programavimo ir finansavimo sistema *(Planning–Programming–Budgeting System)*, arba tiesiog programinis biudžeto formavimas, *ZBB (Zero-Base Budgeting)*, prancūziškas programinio biudžeto formavimo variantas (*RCB*) arba diapazoninis biudžeto formavimas Britanijo-

je (*PESC* sistema) buvo laikomasi turint puikių ketinimų padaryti viešuosius sprendimus objektyvesnius ir finansavimą daugiau tiesiogiai susieti su galutiniais viešųjų programų rezultatais. Šiaip ar taip, šitaip reformuojant finansavimo sistemas buvo siekiama bent jau to, kad būtų sužlugdytas biurokratinis biudžetų valdymas per jų didinimą. Tačiau atrodo, kad tokių reformų padariniai buvo kitokie – sustiprėjo įstaigų pozicijos parlamentų arba politinės vykdomosios valdžios atžvilgiu. Daugelis šių programų buvo diskredituotos vos tik įdiegtos, bet kitais pavidalais jos vis dar iš naujo diegiamos kitose šalyse.

Pirmiausia programiniam biudžeto formavimui reikia daug daugiau informacijos apie įstaigų veiklą, negu jos reikia taikant tradicinį tiesioginį finansavimą. Iš kur turėtų ateiti ta informacija? Aišku, ji turi ateiti iš pačių įstaigų. Darant prielaidą, kad šios įstaigos tiesiogiai nemeluoja apie savo įstaigų veiklą, šis informacinis vaidmuo vis tiek garantuoja, kad jos darys didelį poveikį biudžeto formavimo rezultatams. Kad programinis finansavimas būtų efektyvus, tam reikia skirti daug laiko ir pinigų, todėl kiekvienais metais išsamesnei analizei pasirenkamos tam tikros programos ir įstaigos. Dažnai centralizuotoms biudžetinėms įstaigoms – jeigu tokių esama – trūksta personalo, galinčio visapusiškai ir kruopščiai išanalizuoti įstaigos veiklą arba surinkti objektyvią informaciją. Todėl tokiomis priemonėmis neįmanoma efektyviai pažaboti biurokratijos siekiant patikimo finansavimo.

Kitas dalykas tas, kad formuojant biudžetą programiniu pagrindu, pačiais aukščiausiais valdžios lygiais būtina nustatyti prioritetus, be to, būtina iš dalies decentralizuoti biurokratijos kontrolę. Vienas iš programavimo padarinių yra tai, kad suteikiama daug daugiau veiksmų laisvės kiekvienos įstaigos vadovui, negu esant tiesioginiam finansavimui. Užuot skirsčius lėšas tokiems dalykams kaip personalas, įranga ir pan., jos turėtų būti skirstomos pagal atliekamą darbą. Įstaigos vadovui turi būti suteikiama laisvė naudoti lėšas. Pavyzdžiui, jeigu įstaigos vadovas nutaria, kad kelius galima tiesti pigiau naudojant mažiau sudėtingos technikos, o daugiau rankų darbo, jis privalėtų turėti galimybių taip daryti. Nors šito efektas gali arba turi būti tas, kad mažesnėmis arba tokiomis pat sąnaudomis pasiekiami geresni politikos įgyvendinimo rezultatai, *politinis* efektas bus tas, kad bus sunkiau iš centro kontroliuoti įstaigų ir institucijų veiksmus, nors jų veiklos prioritetai nustatomi centralizuotai.

Trečia, ko gero, tik nedaugelis politinių darinių norės arba sugebės skirti laiko ir pinigų joms pavaldžių įstaigų programoms kontroliuoti. Jų personalas gausumu retai kada prilygsta įstaigų personalui, todėl konkurencija dėl teisės kontroliuoti tampa konfliktu tarp „kompiuterio ir skaidrės valdymo"[107]. Net

jeigu įstatymų leidėjai ir politinės vykdomosios valdžios atstovai palankiai vertintų tokių vadybos metodų diegimą – o duomenys rodo, kad dažniausiai taip nėra, – jų padėtis vis tiek būtų labai nepalanki mėginant suprasti ir keisti įstaigų ir centralizuotų biudžeto formavimo institucijų pateiktus programinio finansavimo rezultatus.

Tiek su planavimu, tiek ir su programiniu finansavimu susiję tai, ką galėtume pavadinti „techniniu biudžeto formavimu". Šitaip apibūdiname tendenciją suteikti biudžeto skirstymo funkciją ypatingam, labai kvalifikuotam, bet politiškai menkai atsakingam, o gal visai neatsakingam dariniui. Kitas beveik tokių pat padarinių turintis biudžeto formavimo variantas įkūnija tendenciją daryti vidutiniškos trukmės finansavimo prognozes, kurių pagrindu sudaromi biudžetai penkerių-septynerių metų laikotarpiui[108]. Norvegijos nacionalinio biudžeto sudarinėjimas yra geriausias techninio biudžeto formavimo pavyzdys. Biudžetą vis dar daugiausia sudarinėja valstybės tarnautojų ir specialistų grupė remdamasi sudėtingu Norvegijos ekonomikos modeliu[109]. Šie „technokratai" sudaro biudžeto projektą. Po to jį kruopščiai nagrinėja išrinktas valstybės tarnautojų ir vyriausybės atstovų komitetas, jis pataisomas ir galiausiai priimamas *Stortinge.* Šitokia procedūra leidžia vienai valstybės tarnautojų grupei suteikti didelę galią formuojant Norvegijos biudžetą. Kaip Highley ir kiti autoriai aiškina:

> Visiškai neišvengiama, kad valstybės tarnautojų, renkančių ir analizuojančių daugybę duomenų, kurių pagrindu sudarinėjamas biudžetas, sprendimai yra lemiamai svarbūs galutiniam rezultatui. Taip yra todėl, kad valstybės tarnautojai faktiškai turi būtinų techninių žinių monopolį, taip pat todėl, kad jiems visur priklauso iniciatyva... Be to, daugeliu atvejų valstybės tarnautojų bendravimas su vyriausybe įgyja visai priešingą pobūdį: valstybės tarnautojai pasako vyriausybei, kaip reikėtų sudaryti nacionalinį biudžetą. Taigi jie ne tik kontroliuoja bendrą tendenciją, kaip daromi sprendimai, bet ir iškelia svarbius klausimus, primeta politikams tam tikras problemas ir gina savo siūlomus sprendimus remdamiesi ezoteriniu išmanymu, kuriam sunku ką nors priešstatyti.[110]

Autoriai nurodo, kad išrinktieji ministrai gali daryti ir daro įtaką galutiniam biudžeto variantui, bet jų sprendimai greičiausiai būna menki viso biudžeto požiūriu ir jie paprastai laikosi jau nustatytų bendrų jo parametrų. Norint pataisyti kurį nors biudžeto aspektą, reikia taisyti visą dokumentą, o ekspertų nuomonę pakeisti ministrų ir politikų nuomone. Tai gana sunki našta politikams, mėginantiems išlaikyti politikos kontrolę. Iš dalies jie atgavo šią kontrolę, kai devintojo ir paskutiniojo dešimtmečio problemos pasiekė net klestinčią Norvegiją, bet planavimas vis dar tebėra svarbus būdas sprendimams priimti[111]. Matome, kad, kaip ir konflikto tarp planuotojų ir vykdomo-

sios įstaigos biurokratų atveju, „biurokratija" kaip visuma retai kada žygiuoja vienu žingsniu. Visada beveik neišvengiamas konfliktas tarp leidžiančių pinigus ministerijų ir finansų ministerijos. Visi jie biurokratai bendrąja prasme, tačiau jų nesieja bendras interesas, galintis paversti juos darniu viešąją politiką kontroliuojančiu dariniu. Galėtume geriau suprasti, kas vyksta formuojant biudžetus, turėdami omenyje šių įstaigų *konfliktus*. Tai faktiškai būtų skirtingų ekspertizės tipų konfliktai: vienas susijęs su politikos sritimis, kitas – su ekonominiais padariniais. Visais atvejais, ir nesvarbu, kas laimi šiuose konfliktuose, politinės įstatymų leidybos ir prezidentų institucijos gali būti nuo jų atskirtos. Numatomos veikėjų reakcijos gali būti nulemtos grėsmės, kad gali įsikišti ir primesti savo valią politinė valdžia, bet kasdienybėje tai yra biurokratų karas.

Patariamieji dariniai. Kita naudinga priemonė, kurią pasitelkia biurokratija stengdamasi kontroliuoti politikos sritis – tai rėmimasis patariamaisiais dariniais ir komitetais formuojant politiką. Anksčiau aptarėme šio tipo darinius, priklausančius ministerijoms, bet jie taip pat padeda suprasti administracijos daromą įtaką politikai. Būdami iš dalies susiję su spaudimo grupėmis, šie dariniai padeda stiprinti biurokratų galią. Visuomenėse, kuriose patariamieji dariniai atlieka svarbų vaidmenį formuojant politiką – daugiausia Skandinavijoje ir Nyderlanduose, – spaudimo grupių pritarimas legitimuoja politiką. Kadangi šie patariamieji dariniai būna prie ministerijų ir todėl daugiausia bendrauja su valstybės pareigūnais, įmanoma, kad abi šios grupės kartu darys smarkią įtaką politikai. Be to, daugelis patariamųjų darinių narių yra ir valstybės tarnautojai. Pavyzdžiui, Norvegijoje atliktas tyrimas parodė, kad 1966 m. 272 valstybės tarnautojai turėjo 623 vietas 351 (iš 954) patariamųjų komitetų[112]. Vėlesni tyrimai rodo, kad du trečdaliai visų valstybės tarnautojų ir beveik 90 procentų aukšto rango tarnautojų dalyvauja tokio tipo komitetuose[113]. Nors Prancūzijoje valstybės tarnautojų skaičius ministerijų patariamuosiuose dariniuse apskritai nedidelis, jie paprastai eina svarbesnes pirmininko arba *rapporteur* pareigas, tad prieš paskelbiant komiteto patarimus, valstybės tarnyba bent jau juos interpretuoja[114]. Japonijoje valstybinė tarnyba yra gausių patariamųjų komitetų (*shingikai*) narių rezervas ir dažnai kaltinama tuo, jog manipuliuoja savo rekomendacijomis[115].

Tad galima tikėtis, kad valstybės tarnyba darys didelę įtaką ministerijų patariamųjų darinių pateikiamoms išvadoms, o šių organų vaidmuo priimant galutinius politinius sprendimus dažnai būna lemiamas. Tarybos arba komiteto išvadoms paprastai pritaria tiek spaudimo grupės, tiek ir valstybės tarnyba, jos būna gerai pagrįstos informacija, todėl apskritai būna gana sunku

joms politiškai prieštarauti. Tad vertikalus daugelio spaudimo grupių integravimas į ministerijas ir ministerijų gebėjimas apskritai dominuoti kurioje nors politikos srityje lemia tai, kad suformuojama viešoji politika praktiškai, jeigu ne oficialiai, tampa spaudimo grupių atstovų ir valstybės tarnautojų derybų rezultatu. Pavyzdžiui, viename Švedijos oficialiame pranešime buvo teigiama:

> Daug įstaigų buvo įsteigtos ir susikūrė savo tapatumą įvairių gerovės valstybės sektorių pagrindu. Kontaktai tarp šių įstaigų ir jų sektoriaus suinteresuotų grupių dažnai būna asmeniški. Todėl įstaigos ir specializuoti skyriai dažnai veikdavo kaip šių specialių suinteresuotų grupių ambasados.[116]

Antrojo tipo patariamieji komitetai nepriklauso nuo jokių konkrečių ministerijų, nors jie gali nagrinėti problemas, kurios akivaizdžiai rūpi ministerijoms. Jau aptarėme tokius darinius kaip karališkosios komisijos, prezidentinės laikinosios darbo grupės ir panašiai nagrinėdami spaudimo grupių poveikį politikai[117]. Šiems patariamiesiems dariniams taip pat daro esminį poveikį biurokratija, o jei jau taip, tai pastaraisiais metais biurokratijos daroma įtaka didėjo[118]. Šią didėjančią įtaką iš dalies lėmė gausėjančios biurokratijos techninės žinios įvairiose politikos srityse, o iš dalies poreikis užsitikrinti valstybinės tarnybos pagalbą siekiant, kad patvirtinama programa būtų veiksminga.

Kad ir kam tiesiogiai būtų naudingi tokie patariamieji dariniai, jie nėra naudingi politikos veikėjams, kurie galiausiai bus laikomi atsakingais už savo veiksmus ir politiką. Šie politikos veikėjai gauna trumpalaikę naudą, nes sušvelninamas aktualus klausimas, bet, vertinant ilgalaikės perspektyvos požiūriu, tokia praktika greičiausiai didins biurokratijos įtaką politikai. Negana to, klausimai, siunčiami spręsti tokio tipo komisijoms, ko gero, bus tikrai aktualūs klausimai, kurių negali lengvai išspręsti politikos veikėjai. Tad jeigu daugumą rutiniškų sprendimų priima administratoriai, o daugeliui reikšmingų ir aktualių sprendimų vis didesnę įtaką daro biurokratija, tai politinių institucijų vaidmuo gana dramatiškai mažėja. Jos neturi nei laiko, nei personalo daugumai sprendimų nagrinėti, taip pat joms trūksta sutarimo nagrinėjant daugelį pagrindinių sprendimų, todėl joms belieka uždavinys nubrėžti plačias politikos gaires tais klausimais, dėl kurių jau šiek tiek sutariama. Toks teiginys galbūt išpūstas, bet faktai, atrodo, jį patvirtina.

Išvardijus įvairius biurokratijos manevrus ir gudrybes, kuriomis gali naudotis biurokratija ir kurios dažnai nesąmoningai atiduodamos jos dispozicijon, galima nors kiek suprasti, kaip biurokratijos žinios, vidinė organizacija ir padėtis valdymo struktūrose gali būti paverstos veiksminga politine galia. Ji grindžiama biurokratijos gaunamomis žiniomis ir informacija, kurios trūks-

ta politinėms institucijoms. Toliau aptarsime, kokiais būdais politinės institucijos mėgino organizuoti kontrpuolimą prieš augančią biurokratijos įtaką politikai.

Politikų manevrai

Turint omenyje įspūdingą politinių institucijų formalių galių sąrašą, gali atrodyti keista, kad joms reikia ieškoti naujų priemonių savo valdžiai ir politikos bei biudžeto kontrolei įtvirtinti. Tačiau kadangi biurokratija turi įgūdžių ir žinių (bent jau sąlygiškai), o daugelio politinių institucijų struktūra pasenusi, tokios paieškos būtinos. Įstatymų leidėjai gali gerai svarstyti, bet jie dažnai būna silpni priimant sprendimus, o politiniams vykdomiesiems pareigūnams dažnai trūksta būtinų įgūdžių vadovauti didelėms viešosioms organizacijoms.

Specialiosios biudžetinės institucijos. Vienas pirmųjų dalykų, kuriuos privalo padaryti politinės institucijos, siekiančios išsilaisvinti iš potencialiai dominuojančios valstybinės tarnybos, – tai efektyviai kontroliuoti valstybės biudžetą. Todėl buvo sugalvotos kelios specializuotų biudžetinių institucijų formos. Labiausiai paplitusi yra panaši į Jungtinių Valstijų valdymo ir biudžeto įstaigą (*OMB*)[119]. Šių steiginių idėja – sukurti ekspertinę instituciją, tiesiogiai atsakingą politinei vykdomajai valdžiai, o ne biurokratijai. Daugumoje biudžeto formavimo sistemų reikalaujama, kad įstaigos prašymus peržiūrėtų kiti finansų ministerijoje, iždе ar kokiame kitame panašiame darinyje dirbantys valstybės tarnautojai, bet nedaugelyje šalių yra įstaigų, kurios būtų šitaip tiesiogiai atsakingos politikams arba institucijai. Tikimasi, kad toks darinys leis vykdomajai valdžiai savarankiškai prižiūrėti išlaidas ir turėti politinį personalą, tiesiogiai besirūpinantį išlaidomis ir politika. Tokios energingos biurokratinės įstaigos kaip Britanijos Iždas arba Švedijos finansų ministerija gali garantuoti tokią kontrolę, bet jų ryšys su aukščiausia politine vykdomąja valdžia ne visada gali būti labai aiškus. Tokio ryšio stoka dažnai baigiasi tuo, kad valstybės tarnautojai aptarinėja politiką, bet lieka nenustatytos jos vykdymo gairės.

Nelaimei, iš tikrųjų mažai žinoma, kiek *OMB* pajėgi efektyviai kontroliuoti visas išlaidas arba jų skirstymą. Ataskaitos apie įstaigos sugebėjimą įtvirtinti prezidento numatytus tikslus liudija, kad jai tai pavyksta tik iš dalies ir, kaip dažnai būna, jos silpnumas anaiptol nesusijęs su biurokratine hierarchija. Šiuo atveju jį lemia institucijai priskirti pavieniai biudžeto tikrintojai. Jų pareiga kruopščiai prižiūrėti įstaigos išlaidas ir dirbti kartu su ja ruošiant paraiškas dėl lėšų kitiems biudžetiniams metams. Dažnai biudžeto tikrintojai

lengvai tampa įkaitais tos įstaigos, kurią jie turėtų kontroliuoti[120]. Paprastai tikrintojai labiau atsižvelgia į žmones, kurių biudžetas stebimas, negu į tuos, kurių užsakymu jie formaliai tą biudžetą kontroliuoja, ir todėl jie, užuot laikęsi biudžeto įstaigos požiūrio į politikos prioritetus, gali perimti savo klientų požiūrį. Kita vertus, neformalios normos, darančios įtaką asmens karjerai *OMB*, buvo tokios, kad buvo naudinga karpyti biudžetus, nes tik tie, kurie sėkmingai tai darė, greičiausiai kildavo karjeros laiptais šioje organizacijoje. Šios normos buvo itin akivaizdžios tuo laikotarpiu, kai organizacijai vadovavo Davidas Stockmanas[121]. Jos dar labiau išryškina tai, kad organizacijos *B* (biudžeto) komponentas dominuoja prieš *V* (vadybos) komponentą.

Nors Valdymo ir biudžeto įstaigai sunkiai sekasi įtvirtinti savo (ir prezidento) požiūrį į biudžeto formavimo procesą, aišku, kad ji daug daugiau nuveikia, negu daugelis aukščiausių vykdomųjų pareigūnų, kuriems pavesta kontroliuoti savo biudžetus. Daugelyje šalių biurokratinė įstaiga pasitelkiama kaip priemonė tikrinti biudžetus, pavyzdžiui, Britanijos Iždas ir finansų ministerijos kitose šalyse. Nepaisant šiose organizacijose galiojančių normų, jos iš esmės yra valstybinės tarnybos organizacijos ir todėl negali noriai pritarti tikslams vykdomosios valdžios, mėginančios susikurti sau geresnę politinę ateitį. Be to, daugelyje parlamentinių politinių sistemų linkstama nuogąstauti dėl to, kad biudžetą mėgina kontroliuoti ne kolektyviai kabinetas, o ministras pirmininkas iš savo įstaigos. Vidinės derybos dėl biudžeto gali tapti tokios sunkios, kad darosi neišvengiamas biurokratų dominavimas. Net Vokietijoje, kur Kanclerio padėtis tvirtesnė negu daugumos vykdomųjų pareigūnų kitose parlamentinėse sistemose, jo mėginimai pasinaudoti savo padėtimi nustatant finansavimo prioritetus vertinami nepalankiai ir daug įgaliojimų šioje srityje atiduodama Finansų ministerijai. Finansų ministrui suteikiama ypatinga padėtis kabinete, todėl būna sunku panaikinti jo arba ministerijos sprendimus. Tad nors nepriklausomos vykdomosios finansavimo įstaigos galbūt anaiptol nėra geriausias būdas kontroliuoti viešąsias išlaidas ir biurokratijos galias, jos vis dėlto yra geresnis šios problemos sprendimas negu kitose politinėse sistemose randami sprendimai.

Įstatymų leidybos institucijos taip pat pradėjo kurti daug specializuotų padalinių, padedančių spręsti biudžeto formavimo problemą. JAV Kongreso biudžeto valdybos ir jos didelio bei labai kvalifikuoto personalo stiprinimas yra pavyzdys, kaip įstatymų leidėjai mėgina susigrąžinti valstybės išlaidų ir ekonominės politikos kontrolę[122]. Šiuo atveju kyla konfliktas tiek su biurokratija, tiek ir su prezidentūra. Britanija sėkmingai pamėgino atgaivinti *Public Accounts Commitee,* veiksmingai padedantį Parlamentui tiek politikos, tiek ir finansų srityje. Be to, Iždas ir Valstybinės tarnybos specialusis komitetas *(Civil Service Select Commitee)* sukūrė kitą įstatymų leidybos instituciją, kuri stebi

finansinę vykdomosios valdžios veiklą[123]. Nors įstatymų leidybos požiūriu šios pastangos tikrai yra žingsniai, žengiami tinkama kryptimi, joms kol kas nepritarta, o iš tikrųjų bendra tendencija yra suteikti įstatymų leidimo institucijoms menkesnį vaidmenį formuojant biudžetą.

Organizacinė diferenciacija. Minėtų komitetų formavimas yra bendros tendencijos diferencijuoti organizacijas aspektas. Ši tendencija būdinga daugeliui politinių institucijų, siekiančių kontroliuoti viešąsias išlaidas ir politiką. Stengdamiesi atsverti biurokratijos specializaciją ir diferenciaciją, vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžių atstovai pasirinko panašią organizacinę taktiką. Apskritai net tokiose šalyse kaip Britanija, kurioje asmeninę aukščiausio vykdomosios valdžios pareigūno valdžią paprastai varžo daug konvencijų, išaugo aukščiausio vykdomosios valdžios pareigūno įstaigos. Pavyzdžiui, asmeninis ministro pirmininko personalas *Downing Street No. 10* padidėjo tiek, kad čia dirba daugiau negu 70 žmonių. Jis mažas palyginti su Prezidento vykdomąja valdyba Jungtinėse Valstijose, bet didelis vertinant istoriškai[124]. Tendencija plėtoti ir diferencijuoti organizacijas ypač akivaizdi vienpartinėse valstybėse, kuriose trūksta opozicijos arba biurokratijos entuziazmo. Ši situacija privertė tų šalių politinius lyderius ieškoti priemonių, kaip kontroliuoti programų įgyvendinimą arba jas realiai įgyvendinti per jų pačių sukurtas vykdomąsias organizacijas.

Daugelio viešųjų organizacijų galimybes diferencijuotis dažnai riboja įstatymai, todėl institucijų padėtis, joms mėginant konkuruoti su biurokratija, būna labai nepalanki. Pavyzdžiui, Prancūzijos konstitucija leidžia Nacionaliniam susirinkimui turėti tik šešis komitetus, o tai varžo jų galimybes konkuruoti su labai išplėtota biurokratija ir politine vykdomąja valdžia. Be to, Kongreso veiksmai apribojo Amerikos prezidento galimybes reorganizuoti savo valdybą ir padidinti jos personalą; taigi, kai kurie dėl politinių priežasčių įvedami diferenciacijos apribojimai lemia tai, kad ribojamos galimybės efektyviai valdyti.

Kontrpersonalas. Viena nepaprastai svarbi priemonė, kuria gali pasinaudoti politiniai lyderiai mėgindami kontroliuoti biurokratijos galias, – tai plėsti savo pačių personalą ir kurti nepriklausomos informacijos šaltinius. Tai leidžia jiems atmesti biurokratų šališkai iškraipomą informaciją. Šie nepriklausomi informacijos šaltiniai gali būti suinstitucinti, kaip kad padaryta Jungtinių Valstijų prezidento vykdomojoje valdyboje ir Vokietijos kanclerio įstaigoje (*Bundeskanzlersamt*), arba gali būti naudojamasi daugiau proginėmis konsultantų iš šalies paslaugomis[125]. Visais atvejais gudrybių esmė – sugriauti biurokratijos turimą žinių monopolį. Be to, tai padeda politikui įveikti dažnai dominuojantį politinį biurokratijos iniciatyvumą.

Įvairiose politinėse sistemose ir politikos srityse kontrpersonalu remiamasi skirtingai. Pirmiausia reikia turėti alternatyvų informacijos šaltinį, kurio dar labai neseniai nebuvo tokiose politikos srityse kaip atominė energetika, kosminė technologija arba gynyba. Antra, daugumoje nepakankamai išsivysčiusių šalių visos šalies mokslinės ir techninės žinios sutelktos viešosios biurokratijos rankose, todėl čia paprasčiausiai gali nebūti kito vidinės informacijos šaltinio. Pagaliau labiau tikėtina, kad kontrpersonalą ir informaciją bus galima turėti sprendžiant labai politizuotus klausimus, kurie rūpi gerai išplėtotoms profesinėms organizacijoms ir tiesiogiai jų sprendimu suinteresuotoms spaudimo grupėms. Tačiau dauguma šių klausimų yra tokie, apie kuriuos eilinis politikas taip pat, matyt, bus informuotas arba bus smarkiai ideologiškai pasiryžęs juos spręsti; vadinasi, didelės dalies tokios informacijos gali visai nereikėti.

Pagrindinė priežastis remtis kontrpersonalu yra visuomenės segmentavimosi ir politizavimosi problema. Pirmiausia gali kilti konfliktas ar bent jau nepasitikėjimas tarp ministro, priklausančio vienai socialinei arba etninei visuomenės grupei – pavyzdžiui, kataliko, frankofono ar ibo, – ir valstybės tarnautojo, priklausančio konkuruojančiai grupei. Pati politika gali padėti kurstyti segmentaciją vykstant socialiniams konfliktams, ir jaunesnių šalių politiniai lyderiai dažnai negali pasitikėti savo valstybės tarnautojais, daugelis iš kurių yra ekspatriatai arba buvo mokomi kolonijinio režimo laikais. Jei valstybės tarnautojai – šalies čiabuviai – priklauso kitai visuomenės grupei, jais galima ne daugiau pasitikėti.

Net labiau išsivysčiusiose politinėse sistemose daugelis ateinančių lyderių jaučia, kad jie negali pasitikėti patarimais valstybės tarnautojų, dirbusių ankstesniam kabinetui. Tai ypač pasakytina apie kairiųjų politinių partijų ministrus, kurie valstybės tarnybą kartais laiko – galbūt teisingai – konservatyvia institucija[126]. Tai nereiškia, kad valstybės tarnautojai tikslingai trukdo įgyvendinti programą ar ją sabotuoja (per mažai būna įrodymų); paprasčiausiai įgyvendindami programas ir duodami patarimus, jie nesąmoningai gali nesistengti iš visų jėgų.

Kita politizavimo forma, daranti įtaką tam, kiek politiniai lyderiai pasikliauja esamu personalu, yra institucijų politizavimo mastas arba jaučiamas įvairių politinių institucijų konfliktas dėl teisės kontroliuoti politiką. Pavyzdžiui, viena iš pagrindinių priežasčių, kodėl Jungtinėse Valstijose prezidentas kuria gausų vykdomąjį personalą, o Kongreso personalas vis gausėja, yra supratimas, kad šios dvi valdžios šakos konfliktuoja dėl teisės kontroliuoti politikos formavimo mechanizmą[127]. Mažiau suinstitucintos prezidentinės Lotynų Amerikos sistemos linkusios į aršesnius tokio pobūdžio konfliktus, ir kiekviena institucija mėgina didinti savo galimybes formuoti politiką[128]. Dvigalvėje

Prancūzijos vykdomojoje valdžioje gali prasiveržti prezidento ir ministro pirmininko konfliktas, todėl kyla poreikis kurti institucijas jų veiklai koordinuoti[129].

Šalyse, kuriose biurokratija seniai ir stipriai kontroliuoja, arba bent jau manoma, kad kontroliuoja politiką, konfliktas su biurokratija suvokiamas panašiai. Prancūzijoje ministerijų *cabinets* sudaro kontrpersonalą, iš dalies skirtą kovai su departamentų biurokratijos įtaka[130]. Kita vertus, tokia visuomenė kaip Britanija, kuri segmentiniu ir instituciniu požiūriais politiškai labiau integruota, suburia palyginti negausų personalą, tiesiogiai atskaitingą politikams[131]. Normos, kad valstybinė tarnyba pakankamai verta pasitikėti ir pakankamai laisva nuo ideologinių polinkių, leidžia priimti jos patarimus net ilgai opozicijoje išbuvusiems politikams. Nors esama nedaug objektyvių duomenų, liudijančių tų valstybės tarnautojų nešališkumą, Britanija dėl šio tikėjimo galbūt mažiau laimi politiniu požiūriu. Nors valstybės tarnautojai, palyginti su dauguma politikų, yra ekspertai, britai, palyginti su kitose šalyse išugdytu politikos personalu, tebėra „talentingi mėgėjai". Todėl didelę dalį politikos lemia „kapanojimasis" arba „konsensusas be krypties". Tačiau Thatcher vyriausybė mėgino atsverti pripažįstamą mėgėjiškumą ir net dar labiau jaučiamą ideologinį šališkumą samdydama daugiau asmeninio personalo ir graibydama idėjų refomai, kuri reikštų steigimą *cabinets*, panašių į veikiančius Prancūzijoje ir Belgijoje[132].

Vadybiškumas. Kitas manevras, kurio buvo griebtasi devintajame dešimtmetyje siekiant sustiprinti politinių pareigūnų ir institucijų padėtį, buvo vadybiškumas. Tai reiškia, kad politikai vis atkakliau siekė paversti valstybės tarnautojus vadybininkais, o ne politikos patarėjais (ir tikrai ne politikos formuotojais). Ši valstybinės tarnybos vaidmens samprata ypač siejama su dešiniosiomis vyriausybėmis, o didžiausi pokyčiai vyksta Britanijoje ir kitose Westminsterio tipo sistemose[133]. Net kai kurios kairiosios vyriausybės (pvz., Prancūzijoje su „modernizacijos" ir „valdymo" programa) pabrėžė vadybinį valstybės tarnautojų vaidmenį. Pasaulio Bankas ir kitos tarptautinės donorinės institucijos taip pat vertė trečiojo pasaulio vyriausybes stiprinti vadybiškumą[134].

Sunku paneigti, kad vadyba viešajame sektoriuje sunkus uždavinys, galintis suryti aukštesniųjų valstybės tarnautojų laiką ir energiją. Negana to, keliami reikalavimai, kad valdymas būtų ekonomiškesnis ir efektyvesnis, dar daugiau vertė valstybės tarnautojus kuo veiksmingiau vadovauti savo organizacijoms. Nepaisant šių veiksnių, spaudimas imtis vadybos buvo daugiau motyvuojamas troškimo sumažinti valstybės tarnautojų įtaką politikai, negu padidinti jų galimybes efektyviai valdyti. Srategijos tikslas buvo kuo labiau

atskirti politiką nuo administravimo ir garantuoti, kad politiškai patikimi žmonės kontroliuotų viešąją politiką.

Vadyba – tai kitas būdas kontroliuoti viešosios biurokratijos galią, nes šiuo atveju naudojamos darbo sutartys ir kiti su nuopelnais siejami instrumentai, padedantys skatinti ir bausti aukštesniuosius valdžios vadybininkus. Valstybinės tarnybos sistemose valstybės tarnautojai apsaugoti nuo atleidimo ir gali būti atleisti tik susiklosčius ypatingoms aplinkybėms, o darbo sutartys dažnai padeda lengviau atleisti. Šie mechanizmai paprastai nepasiekia aukštesnės negu vidurinioji vadybos pakopos ir jie priklauso nuo prižiūrėtojų (dažnai, matyt, politikų) sugebėjimo vertinti, kaip atliekamas darbas. Vis dėlto net ir siaurai pritaikomi jie padeda dar vienu būdu žaboti biurokratijos galią ir trikdyti jos pastovumą[135].

Į klientą orientuotas valdymas. Kita valdymui įtaką daranti tendencija paskutiniajame dešimtmetyje buvo prielaida, jog valdžia egzistuoja tam, kad tarnautų „klientui" ir kad institucijų veikloje turi atsispindėti ši pamatinė vertybė. Tokioje sistemoje valstybės tarnautojų tikslas yra patenkinti visuomenės segmentą, laikomą jų klientais. Ši prielaida aiškiai perimta iš privačiojo sektoriaus, kartu su ja pabrėžiamas vadybiškumas. Tarnaudama klientui, biurokratija perduoda įgaliojimus žemesniesiems savo ešelonams, kurie tiesiogiai bendrauja su klientais ir privalo daryti su jų aptarnavimu susijusius sprendimus. Esant tokiam valdymui, nuvertinamas įprastinis aukštųjų vadybininkų vaidmuo – nustatyti paslaugų teikimo ir personalo elgesio taisykles[136].

Sunku ginčytis, kad valdžia turi gerai tarnauti savo piliečiams. Tačiau politikų manevras sumažinti aukštųjų valstybės tarnautojų galias formuoti politiką gali turėti ir tam tikrų ydingų padarinių. Svarbiausias iš jų tas, kad pilietis tampa klientu, turinčiu mažiau teisių ir pareigų valstybės atžvilgiu. Be to, ne visada aišku, kas yra konkrečios institucijos klientas. Ar muitinės klientas yra keliauninkas (ir potencialus kontrabandininkas), ar apskritai visuomenė, siekianti apsaugos ir kad būtų sąžiningai renkami mokesčiai? Ar mokantys mokesčius piliečiai nėra tuo pat metu ir valstybinių tarnybų savininkai, ir klientai, šitaip atliekantys skirtingus (dažnai prieštaringus) vaidmenis? Šio valdymo krypties pasikeitimo padarinius dar reikės visapusiškai tyrinėti, bet, atrodo, kai kurie iš jų ardo piliečio ir valdžios ryšį.

Personalo kontrolė. Vienas svarbiausių politiką mėginančios kontroliuoti valstybinės tarnybos ginklų yra jos pastovumas. Politikai ateina ir išeina; biurokratija pasilieka. Tokia padėtis ne tik perša keletą ilgalaikių strategijų nepatenkintiems esamu politiniu „šeimininku" administratoriams, bet ir iškelia tiems politiniams šeimininkams keletą gana sunkių problemų, susijusių su

jiems pavaldžių valstybės tarnautojų kontrole. Vienas šios problemos sprendimų – kontrpersonalo formavimas, bet sprendimų galima rasti ir valstybinės tarnybos bei personalo politikos kontekste.

Viena akivaizdžiausių priemonių, padedančių politikams kontroliuoti valstybės tarnautojus, – tai leisti jiems patiems pasirinkti bent jau tiesioginius valdinius ir, dar svarbiau, savo politinius patarėjus. Tai garantuoja tam tikrus pranašumus, kuriuos paprastai duoda kontrpersonalas, tačiau tuo pat metu išvengiama nereikalingų darbuotojų ir dviejų valdžios linijų. Kadangi dauguma valstybinės tarnybos sistemų yra ribotos, tai reiškia, jog rinktis tenka iš dirbančių valstybės tarnautojų, bet esant kai kurioms sistemoms (tokioms kaip Prancūzijos), ministrams leidžiama rinktis *directeurs* iš viso personalo[137]. Vokietijoje ministrams gali būti suteikiamas gana platus pasirinkimo laukas ir jie gali atstatydinti (bent jau laikinai) aukštuosius valstybės pareigūnus, turinčius postus, į kuriuos ministras nori skirti kitą asmenį[138]. Jungtinių Valstijų sistema veikia panašiai, bet politinių vykdomosios valdžios pareigūnų tiesioginiai valdiniai yra ne valstybės tarnautojai, o politiniu pagrindu paskirti asmenys. Todėl jų nesaugo jokios įstatyminės tarnybos kadencijos ir jie gali būti bet kada pakeisti. Tad Jungtinėse Valstijose politiškai paskirti asmenys gauna patariamuosius ir vadybinius postus, kuriuos kitose demokratinėse politinėse sistemose turi aukštieji valstybės tarnautojai. Tai garantuoja kur kas griežtesnę politikos vykdymo priežiūrą ir tiesioginį rėmimąsi partijos teikiamais politiniais patarimais[139]. Net Jungtinėje Karalystėje, kur valstybės tarnyba nebuvo politiškai kontroliuojama, Thatcher vyriausybė pradėjo aktyviau dalyvauti parenkant ir skiriant vyresnįjį personalą, svarbiausia – aukštuosius Iždo pareigūnus[140].

Daugeliui Lotynų Amerikos šalių dar reikės iki galo suinstitucinti valstybės tarnautojus liečiančias nešališkumo ir kadencijų normas, tad kokie nors valdžios pasikeitimai gali lemti ir valstybinės tarnybos pokyčius[141]. Šios permainos pirmiausia gali įvykti aukštuosiuose valstybinės tarnybos ešelonuose, tad rutiniški valdymo uždaviniai gali būti ir toliau sprendžiami kaip visada, bet ši sistema leidžia politiniams lyderiams būti šiek tiek lankstiems ieškant valstybės tarnautojų patarimų. Žinoma, ją gali griežtai smerkti „teisingų" valstybės personalo skyrimo procedūrų gynėjai ir ji gali daryti įtaką elgesiui pačių biurokratų, norinčių išlaikyti savo pareigas keičiantis režimui. Tačiau esant tokiai politinei situacijai, kada partijų politiniai skirtumai dideli, šis lankstumas formuojant personalą yra svarbiausia priemonė valdyti aukštuosius valstybės tarnautojus. Be to, turime atsiminti, kad partinių permainų padariniai ne taip labai skiriasi nuo tų, kurie būdingi daugeliui Europos ar Šiaurės Amerikos šalių, neva turinčių visiškai išplėtotas valstybinės tarnybos sistemas.

Partija. Kitas galingas ginklas, kuriuo disponuoja kai kurie politikos lyderiai – tai stipri politinė partija arba judėjimas, padedantys garantuoti valstybinės tarnybos paklusnumą ir kontrolę. Šis mechanizmas ypač stipriai veikė buvusiose komunistinėse šalyse ir taip pat veikia vienpartinėse trečiojo pasaulio valstybėse. Partija ir jos skelbiama ideologija atlieka dvejopą funkciją kontroliuojant viešosios biurokratijos politines iniciatyvas. Pirma, partija duoda aiškias ideologines ir politines gaires, kurias nuovokus valstybės tarnautojas gali internalizuoti arba bent jau jomis vadovautis patarinėdamas ir formuodamas politiką. Kadangi ideologinio režimo pradžia paprastai būna susijusi su dideliais valstybinės tarnybos sukrėtimais, dauguma paskirtųjų į pareigas greičiausiai bus internalizavę ideologiją ir programą, bet net tais atvejais, kada išlieka esama valstybės tarnyba – dažniausiai todėl, kad nėra alternatyvaus personalo,– ideologija gali duoti jai tam tikras gatavas gaires, ką reikia siūlyti ir įgyvendinti. Prisiminkime, kad dominuojančios politinės partijos gali atlikti panašius vaidmenis demokratinėse politinėse sistemose. Tokius vaidmenis atlieka Švedijos socialdemokratų partija arba Italijos krikščionių demokratų partija.

Antroji priemonė, leidžianti stipriai ideologinei partijai padidinti politikų galimybes mažinti biurokratų iniciatyvą ir jų dominavimą formuojant politiką, yra tai, kad partija kontroliuoja politikos vykdymą ir paprastai pateikia mechanizmą, kaip koreguoti netinkamą vykdymą. Tokiose politinėse sistemose partija labiau įsitraukia į kasdienį gyvenimą negu daugumoje demokratinių politinių sistemų, nes ji nuodugniau kontroliuoja biurokratų veiksmus ir labiau priešinasi jų dominavimui politikoje negu net demokratinių sistemų partijos. Pavyzdžiui, Kinijos Liaudies Respublikoje Komunistų partija ir ideologija vadovauja biurokratinei politikai ir ją koreguoja arba tiesioginiais veiksmais, arba per savikritiką[142]. Nors buvusioje Sovietų Sąjungoje ir Rytų Europos šalyse kartais būdavo sunku atskirti politinį personalą nuo administracinio, dviguba partinė ir biurokratinė hierarchija buvo abipusės politikos formavimo kontrolės priemonė visais valdžios lygiais. Tai nebūtinai reiškia, kad politikos formavimas Sovietų Sąjungoje buvo nors kiek mažiau biurokratiškas negu kur nors kitur vien todėl, kad biurokratinės politikos nekontroliavo rinkos jėgos arba viešoji nuomonė. Tačiau čia valstybės politiką formavusi biurokratija, ko gero, turėjo būti jautresnė politiniams signalams negu kitos biurokratijos. Kada politinių struktūrų šešėlis krinta ant viešųjų organizacijų, jos noriau paklūsta politinio elito reikalavimams ir, kadangi yra aiški ideologija, joms būna lengviau suprasti, ko nori lyderiai. Tad nors šitaip besiformuojančios politikos gali tiesiogiai nekontroliuoti viešoji nuomonė, ji paradoksaliai gali labiau reaguoti į kai kurias politines jėgas negu demokratinėse sistemose formuojama politika. Konfliktas tarp „raudono" ir „eksperto"

ne visada sprendžiamas „raudonojo" naudai, bet jų nuomonės retai kada išsiskiria taip ryškiai, kaip jos išsiskiria esant mažiau ideologizuotiems režimams[143].

Armija. Armija gali būti ypatinga problema partinėms arba ideologinėms vyriausybėms. Tai ypatinga problema, nes armija labiau linkusi naudoti fizinę prievartą siekdama savo tikslų, tarp jų – priversti biurokratiją paklusti politikų keliamiems reikalavimams, šiuo atveju – politikų kariškių reikalavimams. Be ideologijos ir tam tikrų koordinavimo principų (o kartais ir vietoj jų), armija gali turėti tik šautuvus. Tačiau tai nereiškia, kad karinės vyriausybės visada turi naudoti jėgą prieš biurokratiją siekdamos savo tikslų. Daugeliu atvejų, kada armija ir biurokratija pirmiausia yra konservatyvios jėgos, jos dažnai noriai susivienija prieš kairiuosius ir net nuosaikesnius reformatorius[144]. Šis modelis buvo labiau paplitęs Lotynų Amerikoje, o modernizacijos idealams prieš konservatyvią biurokratiją atstovaujančios armijos – dažnai dalis jos atstovų ir įpročių būna kolonijinių laikų paveldas – modelis buvo ir tebėra šiek tiek labiau įprastas Afrikoje[145].

REZIUMĖ

Šiame skyriuje nagrinėjome, kokiu mastu biurokratijos pradėjo vaidinti reikšmingą, gal net dominuojantį vaidmenį valdyme. Ar modernios visuomenės pasiekė tašką, kai tai, kas ir ką gauna, kada gauna, kur ir kodėl gauna, pradėjo lemti nauja elito struktūra, besiremianti informacija, techninėmis žiniomis, padėtimi ir politinėmis idėjomis?

Mūsų atsakymas į šį klausimą yra dviprasmis ir iš dalies turėtų priklausyti nuo to, ar mąstome apie politiką kuriantį integruotą biurokratinį elitą, turintį bendras vertybes ir iš esmės susimokiusį atimti valdžią iš atsakingesnių sprendimus priimančių politikų, ar mąstome apie daugelį nepriklausomų politinių elitų, turinčių valdžią tik vienoje konkrečioje politikos srityje ir dažnai konfliktuojančių su kitais panašios padėties elitais. Jeigu kalbame apie integruotą biurokratinės valdžios elitą, vadovaujantį tautai iš kompiuterizuoto dramblio kaulo bokšto, tai, manytume, tokio padaro iš tikrųjų nėra, o Rose'o mintis apie iš „konsensuso be krypties" atsirandantį valdymą gali būti teisinga. Kita vertus, jeigu kalbame apie biurokratijos elitų kartelį, kuriame kiekvienas elitas atsakingas už konkrečią sritį ir faktiškai turi su šia sritimi susijusios informacijos monopolį, tada mintis apie „biurokratinį valdymą" tampa šiek tiek panaši į tiesą. Tačiau, kaip nurodėme, tai būtų valdymas „nekonsensinių krypčių" pagrindu. Vienas iš šiuolaikinio valdymo bruožų gali būti jo didėjantis nenuoseklumas ir su juo susijusi tikro valdymo stoka.

Šios analizės išvada būtų ta, kad viešosios biurokratijos padėtis *vis-à-vis* kitas politiką potencialiai formuojančias institucijas yra stipri. Ji turi žinių, laiko, stabilumo ir metodų, kurių reikia norint būti veiksminga politikos formuotoja modernioje epochoje. Tačiau reikalingi ir legitimumas, ir gyventojų kontrolė. Legitimumą galbūt iš dalies galima įgyti veiksmingumu, ir jeigu biurokratinis sprendimų priėmimo procesas gali duoti tokių rezultatų, kuriuos vertina gyventojai, tai greičiausiai bus pripažinta, jog institucijoms dera leisti daryti sprendimus. Joms gali trūkti formalaus legitimumo, bet, turėdamos veikimo legitimumą, jos gali tapti geromis kolektyvinėmis vertybių skirstytojomis.

Gyventojų kontrolės klausimas galbūt sunkesnis. Jį galima interpretuoti dvejopai. Kontrolę pirmiausia galima suprasti taip, jog gyventojai kažkokiais, bet dar iki šiol nesukonkretintais būdais gali pasiekti, kad biurokratija žinotų apie jų preferencijas ir darytų atitinkamus sprendimus. Jeigu plėtojame šiame skyriuje išdėstytus argumentus, tada reikia manyti, kad bendraujančios su biurokratija visuomenės padėtis net dar sunkesnė negu politinio elito padėtis. Kita sąvokos „gyventojų kontrolė" prasmė būtų ta, kad piliečiams gali būti atlyginta už tam tikrais administraciniais veiksmais, kurie pažeidžia ekonomines ar pilietines individų teises, padarytą žalą. Tai labiau *ex post facto* kontrolė, kuriai įgyvendinti buvo sukurtos įvairios procedūros ir kuri patyrė įvairių sėkmių ir nesėkmių. Šios gyventojų demokratinės kontrolės problemos svarstomos 8 skyriuje, kuriame nagrinėjama, kaip plačios ir jau aptartu būdu nustatomos politikos kryptys taikomos atskirais atvejais ir kokių priemonių galima imtis tada, kai jos taikomos nederamai. Tačiau, prieš pradėdami nagrinėti šitą temą, mes nagrinėjame biudžeto formavimo procesą kaip kitą politikos formavimo biurokratinėse struktūrose pavyzdį ir pagrindinę areną, kurioje sprendžiami konfliktai tarp biurokratinio ir politinio elitų.

IŠNAŠOS

1. Žr. 5 skyrių.
2. Deja, ši forma dažnai susijusi su mėginimais teikti paslaugas rinkėjams ir „slapta papirkinėti" gyventojus vietose, o ne efektyviai spręsti plačias nacionalines problemas. Ši tendencija ypač būdinga Amerikos įstatymų leidžiamiesiems organams, bet ji egzistuoja beveik visur.
3. B. Guy Peters, „Public Bureaucracy and Public Policy", in Douglas E. Ashford, ed., *History and Context in the Study of Public Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).

4. Donald J. Savoie, „Globalization and Governance", neskelbtas straipsnis, Kanados vadybos plėtros centras, Ottawa, 1993; Roger Wettenhall, „The Globalization of Public Enterprises", *International Review of Administrative Sciences*, 59, 1993, pp. 387–408.
5. Richard Rose, *The Problem of Party Government* (London: Macmillan, 1974); žr. taip pat Francis G. Castles and Rudolf Wildenmann, *Visions and Realities of Party Government* (Berlin: De Gruyter, 1986).
6. Visapusiškesnis požiūris pateikiamas Michaelio E. Urbano darbe *The Ideology of Administration* (Albany: State University of New York Press, 1982).
7. J. Steven Ott, *The Organizational Culture Perspectives* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1989).
8. Žr., pvz., Kenneth Theakston, *The Labour Party and Whitehall* (London: Routledge, 1992); taip pat David Marsh and R. A. W. Rhodes, *Implementing Thatcherite Policies* (Buckingham: Open University Press, 1992).
9. Joseph Jamar and Wolfgang Wessels, *European Community Bureaucracy at the Crossroads* (Bruges: College d'Europe, 1985); B. Guy Peters, „Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community", in Alberta Sbragia, ed., *Euro-Politics* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1992).
10. Šios idėjos dažnai būna daugiau negu vien siūlymai. Pavyzdžiui, Tarptautinis Valiutos Fondas linkęs primesti savo valią vyriausybėms mainais už jo finansinę paramą. Pasaulio Bankas vis labiau nustato finansinius ir kitus apribojimus kaip sąlygą paskoloms gauti.
11. Frederick C. Mosher, *Democracy and The Public Service* (New York: Oxford University Press, 1968), pp. 105 ff; „Professionals and Public Service", *Public Administration Review*, 38, 1978, pp. 144–150.
12. Napoleoniškoji *grands écoles* ir *grands corps* sistema padėjo profesionalios biurokratinės valstybės pagrindus devynioliktojo šimtmečio pradžioje. Žr.: John A. Armstrong, *The European Administrative Elite* (Princeton: Princeton University Press, 1973).
13. Henry A. Foley, *Community Mental Health Programs: The Formative Process* (Lexington, MA: D.C.Health, 1975); Martha Derthick, *Policymaking for Social Security* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1979), pp. 17–37.
14. Bengt Jacobssen, *Hur Styrs Forvaltning* (Lund: Studentlitteratur, 1984).
15. Alfred Diamant, „Tradition and Innovation in French Administration" *Comparative Political Studies*, 1, 1968, pp. 251–274.
16. Philip Williams, *Crisis and Compromise: The Politics of the Republic* (New York: Doubleday Anchor, 1965), pp. 365–366.

17. Michael Laver and N. Schofield, *Multiparty Government: The Politics of Coalitions in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1991).

18. Žr. George'o Joneso ir Peterio Aucoino skyrius: in Colin Campbell and Margaret Jane Wyszomirski, eds, *Executive Leadership in Anglo-American Systems* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991).

19. Anne Davies and John Willman, *What Next: Agencies, Departments and the Civil Service* (London: Institute for Public Policy Research, 1991); Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services* (Oxford: Basil Blackwell, 1990).

20. Marceau Long, „Les corps", *Cahiers Français*, 194, January 1980.

21. Hans-Ulrich Derlien, „Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in Germany", *Governance*, 1, 1988 pp. 59–78.

22. Geriausiu atveju sėkmės įrodymai gana nevienareikšmiai. Žr.: Patricia W. Ingraham and David H. Rosenbloom, *The Promise and Paradox of Civil Service Reform* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).

23. Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981).

24. Žr., pvz., atvejus, kurie minimi veikale: Ezra N. Suleiman, ed., *Bureaucrats and Policymaking* (New York: Holmes and Meier, 1986); taip pat žr.: Hans-Ulrich Derlien, „Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe - Rather Comparable than Comparative", *Governance*, 5, 1992, pp. 279–311.

25. Charles E. Lindblom and Edward J. Woodhouse, *The Policymaking Process*, 3rd edn (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1993), pp. 24–27.

26. Stephen H. Linder and B. Guy Peters, „Research Perspectives on the Design of Public Policy: Implementation, Formulation and Design", in Dennis J. Palumbo and Donald J. Calista, eds, *Implementation in the Policy Process* (New York: Greenwood Press, 1990).

27. Graham T. Allison, *The Essence of Decision* (Boston: Little, Brown, 1972).

28. Giadomenico Majone, „On the Feasibility of Social Programs", *European Journal of Political Research*, 3, 1975, pp. 259–275.

29. Lester M. Salamon and Michael S. Lund, eds, *Beyond Privatization: The Tools of Government Action* (Washington, DC: Urban Institute Press, 1989).

30. J. R. Hening, C. Hammnett, and Harvey B. Feigenbaum, „The Politics of Privatization: A Comparative Perspective", *Governance*, 1; 1988, pp. 442–468; Ralph H. Kramer *et al.*, *Privatization in Four European Countries* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1993).

31. Žr. Samuel Kernell, ed., *Parallel Politics: Economic Policymaking in Japan and the United States* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1991).

32. Šią įtampą atspindi organizacinio sprendimų priėmimo „atliekų skardinės" modelis, kai tikslus lemia priemonės, o ne atvirkščiai. Žr.: Michael D. Cohen, James G. March and Johan P. Olsen, „The Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972, pp. 1–25; taip pat žr. Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy* (New York: John Wiley, 1989).

33. Žr., pvz., 5 skyriuje aprašytą aiškiai legalistinį Vokietijos administravimo modelį, priešingą vadybiškesniam ir politiškesniam Britanijos ir Jungtinių Valstijų stiliams.

34. Paul C. Light, *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1993); Dawn Oliver, *Government in the United Kingdom: The Search for Accountability* (Milton Keynes: Open University Press, 1991); taip pat žr. 8 skyrių.

35. Pasak Bretono, dėl to konkurencija persikelia iš viešosios į privačią areną. Žr. Albert Breton, *The Economic Theory of Representative Government* (Chicago: Aldine, 1974), pp. 162–163.

36. Klasikinį šio požiūrio išdėstymą žr.: William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine/Atherton, 1971).

37. Robert E. Goodin, „The Logic of Bureaucratic Backscratching", *Public Choice*, 24, 1975, pp. 53–68.

38. Matthew Holden, „Imperialism and Bureaucracy", *American Political Science Review*, 60, 1966, pp. 943–951.

39. Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967), pp. 198–199.

40. Viešosios organizacijos „miršta" dažniau, negu kartais manoma. Žr. B. Guy Peters and Brian W. Hogwood, „Births, Deaths and Metamorphoses in the U.S. Federal Bureaucracy 1933–83", *The American Review of Public Administration*, 18, 1988, pp. 119–134.

41. B. Guy Peters, „The European Bureaucrat", in Andre Blais and Stephane Dion, eds, *The Budget-Maximizing Bureaucrat* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991).

42. Žr.: Gary Miller and Terry Moe, „Bureaucrats, Legislators and the Size of Government", *American Political Science Review*, 77, 1983, pp. 297–322; Patrick Dunleavy, „Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Incremental Model", *British Journal of Political Science*, 15, 1985, pp. 299–320.

43. Ole P. Kristensen, „The Logic of Bureaucratic Decision-making as Cause of Government Growth: or Why the Expansion of Public Programmes is a Private Good and their Restriction is a Public Good", *European Journal of Political Research* 8, 1980, pp. 249–264.

44. Downs, *Inside Bureaucracy, op. cit.*

45. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *The Federal Role in the Federal System* (Washington, DC: ACIR, 1980).

46. R. Douglas Arnold, *The Logic of Congressional Action* (New Haven: Yale University Press, 1990).

47. A. Grant Jordan, „Iron Triangles, Woolly Corporatism or Elastic Nets: Models of the Policy Process", *Journal of Public Policy*, 1, 1981, pp. 95–124.

48. Peter B. Natchez and Irving C. Bupp, „Policy and Priorities in the Budgetary Process", *American Political Science Review*, 67, 1973, p. 963.

49. Žr.: Allen Schick, „Governments Versus Budget Deficits", in R. Kent Weaver and Bert A. Rockman, eds, *Do Institutions Matter?* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1993).

50. Victor Thompson, *Modern Organizations* (New York: Knopf, 1961).

51. Žr.: William T. Gormley, Jr., „Counter-bureaucracies in Theory and Practice", straipsnis buvo pateiktas 1993 m. Amerikos politikos mokslų asociacijos pasitarime - Washington, DC, September, 1993.

52. Guy Thuillier, *Les cabinets ministeriels* (Paris: Presses universitaires de France, 1982).

53. Gordon Smith, „The Resources of a German Chancellor", in George W. Jones, ed., *West European Prime Ministers* (London: Frank Cass, 1991).

54. Richard E. Elmore, „Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quarterly*, 94, 1980, 601–616.

55. M. Adler and S. Asquith, *Discretion and Welfare* (London: Heinemann, 1981). Kitokio požiūrio laikosi Chrisas Hamas ir Michaelis Hillas, *The Policy Process in Modern Capitalist States* (London: Hemel Hempsted: Harvester Wheatsheaf, 1993), 8 skyrius.

56. Thomas Cronin, „Everybody Believes in Democracy Until He Gets to the White House", *Law and Contemporary Problems*, 35, 1970, pp. 573–625.

57. Edward C. Page, *Bureaucratic Authority and Political Power*, 2nd edn (Brighton: Harvester, 1992).

58. Žr. Herbert Kaufman, *Red Tape* (Washington, DC: The Brookings Institution). Priešingą požiūrį dėsto Charles T. Goodsellas darbe *The Case for Bureaucracy*, 3rd edn (Chatham, NJ: Charham House, 1994).

59. Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964), pp.213–220.

60. Martin Cave, Maurice Cogan and Robert Smith, eds, *Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art* (London: Jessica Kingsley, 1990).

61. Žr. 3 skyrių.
62. Viena iš geriausių šio klausimo analizių tebėra veikalas: Michel Crozier, *Bureaucratic Phenomenon, op. cit.* pp. 213–220.
63. Christopher Hood, „A Public Administration for All Seasons?", *Public Administration,* 69, 1991, pp. 3–19.
64. Andrew Gray and William Jenkins, „The Management of Change in Whitehall: The Experience of FMI", *Public Administration,* 69, 1991, pp. 125–141.
65. Įvairių pavyzdžių pateikiama Geraldo Caideno darbe *Administrative Reform Comes of Age* (Berlin: de Gruyter, 1991).
66. Žr., pvz. , John Waterbury, *Exposed to Innumerable Decisions: Public Enterprise and State Power in Egypt, India, Mexico and Turkey* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).
67. Jeffrey L. Pressman ir Aaron Wildavsky išplėtojo įgyvendinimo modelį, grindžiamą sąvoka „leidimo punktai". Žr. jų darbą *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1974); jų požiūrį kritikuoja Judith Bowen straipsnyje „The Pressman-Wildavsky Paradox", *Journal of Public Policy,* 2, 1982, pp. 1–21.
68. Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1993); šiuos besikeičiančius viešojo sektoriaus vadybos metodus perėmė net tokios seną ir stiprų viešąjį sektorių turinčios valstybės kaip Prancūzija ir Švedija. Žr.: Jean-Luc Bodiguel and Luc Rouban, *Le fonctionnaire detrone?* (Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1991).
69. Žr.: Arthur L. Stinchombe, *Information and Organizations* (Berkeley: University of California Press, 1990).
70. Žr.: Alan Peacock, *The Regulation Game: How British and German Companies Bargain with Government* (Oxford: Basil Blackwell, 1984); B. Hudson, „Michael Lipsky and Street-Level Bureaucracy: A Neglected Perspective", in L. Barton, ed., *Disability and Dependence* (London: Falmer, 1989).
71. Herbert Kaufman, *The Forest Ranger* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960), pp. 75–80.
72. Pressman and Wildavsky, *Implementation, op. cit.;* Renate Mayntz and Friz W. Scharpf, *Policymaking in the German Federal Bureaucracy* (Amsterdam: Elsevier, 1975).
73. Yves Meny, „Decentralization in Socialist France: The Politics of Pragmatism", *West European Politics,* 7, 1984, pp. 70 ff.
74. Pressman and Wildavsky, *Implementation, op. cit.*
75. Benny Hjern and David O. Porter, „Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Organisational Studies,* 2, 1981, pp. 211–227; Ken-

neth Hanf, „Enforcing Environmental Laws: The Social Regulation of Coproduction", in Michael Hill, ed., *New Agendas in the Study of the Policy Process* (Hemel Hempsted: Harvester Wheatsheaf, 1993).

76. Tai buvo pasakytina apie daugelį šalių, net nominaliai centralizuotas šalis. Žr.: Basil Chubb, „Going Around Persecuting Bureaucrats: The Role of the Irish Parliamentary Representative", *Political Studies,* 11, 1963, pp. 272–286; taip pat žr.: Thomas D. Lancaster and W. David Patterson, „Comparative Pork Barrel Politics: Perceptions from the West German Bundestag", *Comparative Political Studies,* 22, 1990, pp. 458–477.

77. Merrilee S. Grindle and John W. Thomas, „Policy Makers, Policy Choices and Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries", *Policy Sciences,* 22, 1989, pp. 213–248.

78. Tai standartinis argumentas kalbant apie reguliuojančių organizacijų „tapimą įkaitėmis". Vis gausėja darbų, kuriuose nurodoma, kad toks tapimas įkaitėmis nėra neišvengiamas ir jo galimybę galima bent jau sumažinti tinkamomis organizacinėmis ir teisinėmis priemonėmis. Žr. Randall Calvert, Mathew McCubbins and Barry Weingast, „A Theory of Political Control and Agency Discretion", *American Journal of Political Science,* 33, 1989, pp. 588–611.

79. Vienas iš geriausių sąrašų tebėra pateiktas Christopherio Hoodo darbe: *The Limits of Administration* (New York: John Wiley, 1976).

80. Šį bendravimą aptaria, nors ir teigiamiau, Colin Campbell straipsnyje: „Review Article: The Political Role of Senior Government Officials in Advanced Democracies", *British Journal of Political Science,* 18, 1988, pp. 243–272.

81. Dudley Sears, „The Structure of Power", in Hugh Thomas, ed., *The Crisis in the Civil Service* (London: Anthony Blond, 1968).

82. Michael M. Atkinson and William D. Coleman, „Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance", *Governance,* 5, 1992, pp. 154–180.

83. Treasury and Civil Service Committee, *Seventh Report, 1985–86,* p. 728 ff.

84. Krister Stahlberg, „Politicization of the Public Service: Notes on Concepts, Causes and Consequences of Politicization", *International Review of Administrative Sciences,* 53, pp. 363–382.

85. Derlien, „Repercussions", *op. cit.*

86. Fritz W. Sharpf, „The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration,* 66, 1988, pp. 239–278.

87. Stephen H. Linder and B. Guy Peters,"A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Precision", *Policy Studies Review,* 6, 1987, pp.459–476.

88. Žr.: B. Guy Peters, „Overload in American Government", in Richard Maidment, ed., *Democracy in America* (Milton Keynes: Open University Press, 1993).
89. M. Donelly, „The Structure of the European Commision and the Policy Formation Process", in Sonia Mazey and Jeremy J. Richardson, eds, *Lobbying in the European Community* (Oxford: Oxford University Press, 1993).
90. Barbara Wake Carroll, „Politics and Administration: A Trichotomy?", *Governance*, 3, 1990, pp. 345–366.
91. William Plowden, *Advising the Rulers*, (Oxford: Basil Blackwell, 1990).
92. Randall Bartlett, *The Economic Foundations of Political Power* (New York: The Free Press, 1973), pp. 63–64, 70–75.
93. Alvin W. Gouldner, „Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy", *American Political Science Review*, 49, 1955, pp. 496–507.
94. Gary C. Bryner, *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*, (New York: Pergamon, 1987).
95. Kritiškas delegavimo tyrimas yra Davido Shoenbrodo darbas *Power Without Responsibility* (New Haven: Yale University Press, 1993).
96. Tai, žinoma, išsklaidytų išlaidų ir koncentruotos naudos politika, kurią aprašė Jamesas Q. Wilsonas darbe *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989).
97. Philip Norton, „Legislatures in Perspective", *West European Politics*, 13, 1990, pp. 143–152.
98. Harold Wilensky, *Organizational Intelligence* (New York: Basic Books, 1977), pp. 24–34.
99. Hugh Heclo, „Towards a New Welfare State", in Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer, eds., *The Development of Welfare States in Europe and America* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1981).
100. Žr.: David M. Olson and C. E. S. Franks, *Representation and Policy Formation in Federal Systems: Canada and the United States* (Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California, 1993).
101. Žr. Rob Flynn,"Restructuring Health System: A Comparative Analysis of England and the Netherlands", in Michael Hill, *New Agendas in the Study of the Policy Process* (New York: Harvester – Wheatsheaf, 1993).
102. J. G. Abert, *Economic Policy and Planning in the Netherlands, 1950–1965* (New Haven: Yale University Press, 1969), p.39.
103. Tokios sritys pamažu nyksta, nes beveik kiekviena politinė problema skatina organizuotis interesų grupes, o žiniasklaida atkreipia visuomenės, bent jau suinteresuotos jos dalies, dėmesį į daugumą problemų.

104. Richard Topf, „Advice to Government – Some Theoretical and Practical Issues" in B. Guy Peters and Anthony Barker, eds, *Advising West European Governments* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993).

105. Tai nebūtinai turi būti nedemokratiška, jeigu visuomenė turi tinkamą galimybę dalyvauti planavimo procese. Žr.: Frank Fischer and John Forester, eds, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (Durham, NC: Duke University Press, 1993).

106. Andrew Shonfeld, *Modern Capitalism* (London: Oxford University Press, 1965), p.235.

107. Rudolf Klein,"The Politics of PPBS", *Political Quarterly*, 43, 1972, pp. 280–281.

108. Frieder Naschold, „Probleme der mehrjahringen Finanzplanungen des Bundes", in V. Ronge and G. Schmieg, eds, *Praxis* (Munich: Piper, 1971), 125–154.

109. John Higley, Karl Erik Brofoss and Knut Groholt, „Top Civil Servants and the National Budget in Norway", in Mattei Dogan, *The Mandarins of Western Europe* (New York: Halstad, 1975).

110. Higley, Brofoss and Groholt, „Top Civil Servants", *op. cit.*, pp. 266–267.

111. Apie priešingus atvejus žr.: Tom Christensen and Morten Egeberg, „Ministerial Budget Making: Behavioral Characteristics and Organizational Constraints", straipsnis pateiktas Jungtinėse Europos politinių tyrinėjimų konsorciumo sesijose, Paryžiuje, 1989 m. balandžio mėn.

112. Higley, Brofoss and Groholt, „Top Civil Servants", *op.cit.*, pp. 262–263.

113. Per Laegreid and Johan P. Olsen, *Bureaukrati og Beslutningar* (Bergen: Universitetsforlaget, 1978).

114. Yves Weber, *L'Administration consultative* (Paris: Librarie general du droit et jurisprudence, 1968), p.3.

115. Frank Schwartz, „Of Fairy Cloaks and Familiar Talks: The Politics of Consultation", in Gary D. Allison and Yasunori Sone, eds., *Political Dynamics in Contemporary Japan* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993), 89–104.

116. *Nya Villkor for Ekonomi och Politik*, SOU 1993:16, p. 166.

117. Žr. 5 skyrių.

118. Schwartz, „Of Fairy Cloaks", *op. cit.*; taip pat žr. 5 skyrių.

119. David G. Mathiasen, „The Evolution of OMB", *Public Budgeting and Finance*, 8, 1988, pp. 3–14.

120. Labiau pabrėžiant politinį patikimumą apskritai, sumažėjo tikrintojų laisvė, bet žr.: James W. Davis and Randall B. Ripley, „The Bureau of the Budget and Executive Branch Agencies: A Note on Their Interaction", *Journal of Politics*, 29, 1967, pp. 749–769.

121. David A. Stockman, *The Triumph of Politics: How the Reagan Revolution Failed* (New York: Harper and Row, 1986).

122. Allen Schick, *Congress and Money* (Washington, DC: Urban Institute Press, 1980), pp. 131–165.

123. Iždas ir Valstybinės tarnybos komitetas paprastai veikia iki padaromos išlaidos, o Valtybinis sąskaitų komitetas veikia jau įvykus faktui. Žr. Gavin Drewry, *The New Select Commitees* (Oxford: Clarendon Press, 1985).

124. Colin Campbell, *Governing Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa* (Toronto: University of Toronto Press, 1983), pp. 16–22.

125. Phyllis Berry, „The Organization and Influence of the Chancellory During the Schmidt and Kohl Chancellorships", *Governance*, 2, 1989, pp.339–355.

126. Anne Stevens, „L'Alternance and the Higher Civil Service", in Philip G. Cerny and Martin A. Schain, eds, *Socialism, the State and Public Policy in France* (London: Frances Pinter, 1985).

127. Konfliktas dažnai baigdavosi „aklaviete" ir sunkumais priimant bet kokius sprendimus. Žr.: James L. Sundquist, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", *Political Science Quarterly*, 103, 1988–1989, pp. 613–635; priešingas požiūris pateikiamas Davido Mayhewo veikale *Divided We Govern* (New Haven: Yale University Press, 1991).

128. Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); Scott Mainwaring, „Presidentialism in Latin America: A Review Essay", *Latin American Research Review*, 25, 1989, pp. 157–179.

129. Jacques Fournier, *Le Travail Gouvernmental* (Paris: Dalloz, 1987).

130. E. Searls, „Ministerial Cabinets and Elite Theory", in J. Howarth and Philip G. Cenry, eds, *Elites In France* (London: Frances Pinter, 1981).

131. Žr. Donald Savoie, *Thatcher, Reagan and Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994).

132. John Gaffney, „The Political Think Tanks in the UK and Ministerial Cabinets in France", *West European Politics*, 14, 1991, pp. 1–17.

133. Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience* (Oxford: Basil Blackwell, 1990); Peter Aucoin, „Contraction, Managerialism and Decentralization in Canadian Government", *Governance*, 1, 1988, pp. 144–161.

134. World Bank, *The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience* (Washington, DC: The World Bank, Country Economics Department, 1991).

135. Jonathan Boston, „Assessing the Performance of Departmental Chief Executives: Perspectives from New Zealand", *Public Administration*, 70, 1992, pp. 405–428.

136. Donald F. Kettl, „Reinventing Government", *LaFollette Report* (Madison: LaFollette Center, University of Wisconsin, 1993).

137. Jean-Luc Bodiguel, „A French Style Spoils System?", *Public Administration*, 61, 1983, pp. 295–299.

138. Hans-Ulrich Derlien, „Regierugswechsel, Regeimewechsel und Zusammensetzung der Politisch-Administrative Elite", *Leviathan*, 12, 1991, pp. 253–270.

139. Hugh Heclo, *A Government of Strangers* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1978); Patricia W. Ingraham, „Building Bridges or Burning Them: The President, the Appointees and the Bureaucracy", *Public Administration Review*, 47, 1987, pp. 425–435.

140. Šiek tiek ginčijamasi dėl to, kaip paskyrimai tapo politiniais. Žr. F. F. Ridley, „Politics and the Selection of Higher Civil Servants in the United Kingdom", in F. Meyers, ed., *La politisation de l'administration* (Brussels: Institut internationale des sciences administratives, 1986).

141. K. Ruffing-Hilliard, „Merit Reform in Latin America: A Comparative Perspective", in Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Administration* (New York: Marcel Dekker, 1991).

142. Žr.: Gu Jiaqi, „Restructuring Government Organization in China and Transforming Government Functions for an Efficient and More Productive Bureaucratic Performance", *Governance*, 5, 1992, pp. 391–401.

143. Baohui Zhang, „The State Central Economic Bureaucracies and the Outcome of Systemic Economic Reform: An Institutional Explanation for the Soviet and Chinese Experiences", *Governance*,5, 1992, pp. 312–341.

144. Tai žinomas Guillermo O'Donnellio argumentas, žr. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1979).

145. Žr. Henry Bienen, „Public Order and the Military in Africa", *The Military Intervenes* (New York: Russell Sage, 1968).

Septintas skyrius

VALDYMO FINANSAVIMAS: BIUDŽETINIS PROCESAS

Svarbiausias politinis procesas, darantis įtaką viešajai biurokratijai, yra valstybės biudžeto formavimas. Aišku, jei administracinė įstaiga nori atlikti kokias nors, juo labiau visas jai patikėtas užduotis, jai būtini atitinkami ištekliai. Be instrumentinio pinigų poreikio yra ir emocinė priežastis trokšti, kad būtų gautas reikiamas finansavimas. Biurokratinėms įstaigoms gauta lėšų suma yra vienas iš būdų parodyti savo politinį veidą ir savo svarbą visoje politinėje sistemoje.

Tačiau, antra vertus, biudžeto formavimo procesas gali būti kovos lauku, kuriame politiniai pareigūnai gali demonstruoti savo galią bei rūpinimąsi eiliniu mokesčių mokėtoju apkarpydami viešajam sektoriui ir ypač mažiau populiarioms vyriausybės programoms skiriamas lėšas. Kadangi vyriausybė vis labiau spaudžiama tiek teikti paslaugas, tiek ir riboti ar mažinti savo išlaidas, biudžeto formavimas tapo svarbiausiu politiniu mūšiu, lemiančiu ne tik kokios nors vienos vyriausybinės įstaigos ateitį, bet ir renkamų pareigūnų perspektyvas, taip pat daugelio piliečių viltis, kad jų gyvenimo lygis bus aukštas, o ekonomika klestės.

PAGRINDINIAI KLAUSIMAI

Nagrinėjant biudžeto formavimo ypatumus įvairiose šalyse, reikėtų atkreipti dėmesį į keletą pagrindinių klausimų. Šie klausimai iškyla visose politinėse sistemose, tačiau kaip į juos yra atsakoma, o iš tikrųjų, kaip gali būti atsakoma, priklauso nuo daugelio politinių, socialinių ir ekonominių kiekvienos šalies bruožų. Be to, kadangi visos pasaulio šalys susiduria daugiausia su tais pačiais biudžeto suvaržymais, į pasaulį galima žvelgti kaip į naudingą laboratoriją, padedančią suprasti galimybes kontroliuoti viešąsias išlaidas įdiegiant naujus biudžeto formavimo mechanizmus ir procedūras. Tačiau privalome būti atsargūs ir suprasti, kad vienos šalies patirtis ne visada gali būti tiesiogiai taikoma kitai politinei ar socialinei sistemai[1]. Lygiai taip pat turime būti atsargūs ir nemanyti, kad išlaidų kontrolė yra vienintelis biudžeto formavimo tikslas; taip pat svarbu skatinti efektyvumą ir našumą.

Makroekonominis skirstymas

Neišvengiama biudžeto sudarymo problema yra išteklių skirstymas, o svarbiausia jo forma, kuri turi būti apsvarstyta, yra jų skirstymas tarp viešojo ir privataus ekonomikos sektorių. Valdžia privalo nuspręsti, kiek ji nori ir gali apmokestinti savo piliečius, kad galėtų teikti išmokas per valstybės biudžetą. Pramoninėse šalyse tokie sprendimai sukuria viešąjį sektorių (vertinamą pa-

gal surenkamus pajamų mokesčius), kuris svyruoja nuo 52 (Olandija) iki vos 14 (Japonija) procentų bendrojo vidaus produkto[2]. Nors šie sprendimai svarbūs ūkio valdymo ir vykdomų viešųjų programų požiūriu, keletas veiksnių riboja vyriausybių galimybes priimti galutinius sprendimus dėl vyriausybės „masto" ir todėl šiuos veiksnius privalome turėti omenyje, kai stengiamės suprasti, kaip vyriausybės nusprendžia išleisti pinigus.

Pirmoji problema, kuri iškyla valdžiai bandant reguliuoti viešojo sektoriaus dydį, yra ta, kad valstybės išlaidos nėra taip lengvai kontroliuojamos, kaip mano daugelis valdžios kritikų. Pavyzdžiui, remiantis 1988 m. duomenimis, buvo manoma, kad kiekvienais biudžetiniais metais nekontroliuojama daugiau negu 77 procentų JAV federalinių išlaidų[3]. Programos, kurioms skiriama 800 mlrd. dolerių, pirmiausia susijusios su tokiomis teisėmis kaip teisė į socialinę apsaugą, sveikatos priežiūrą ir nedarbo pašalpą. Šioms programoms skiriamos išlaidos priklauso tiek nuo demografinių bei ekonominių sąlygų, tiek ir nuo politinių sprendimų. Didėjantis nekontroliuojamų išlaidų komponentas yra palūkanos už valstybės imamas paskolas, kurios turi būti sumokėtos, kad investuotojai neprarastų pasitikėjimo Jungtinių Valstijų ekonomine sistema. Daugumos kitų pramoninių šalių nekontroliuojamos išlaidos, turint omenyje platesnio masto socialines jų programas bei mažesnį gynybos biudžetą, turėtų būti net didesnės negu Jungtinių Amerikos Valstijų. Didžiojoje Britanijoje nekontroliuojamos išlaidos sudarytų 81 procentą, o Švedijoje – 84 procentus visų biudžeto išlaidų. Pasak vieno Švedijos vyriausybės pareigūno, tik 2 procentams biudžeto išlaidų nedarė jokios įtakos nevaldomi veiksniai[4].

Trupmenos skaitiklis, nurodantis santykinį viešojo sektoriaus dydį, gali būti nekontroliuojamas, lygiai taip pat gali būti nelengvai kontroliuojamas ir vardiklis. Bent jau nuo Antrojo pasaulinio karo pabaigos vyriausybės užsikrovė sau ekonomikos kontrolę, tačiau, nepaisant šeštojo ir septintojo dešimtmečių laimėjimų, jos neatrodo pajėgios palaikyti taip trokštamą nenutrūkstamą ekonomikos augimą. Geriausiai apgalvotus biudžetinius paskirstymus ir apskaičiavimus gali sugriauti ekonomikos svyravimai. Vyriausybės atiduoda daug laiko ir jėgų prognozuodamos savo šalių ūkio ateitį, tačiau dažnai jų pastangos atrodo apgailėtinai. Šias nesėkmes iš dalies lemia laikotarpis, per kurį turi būti atlikti įvertinimai – kartais biudžetas pradedamas sudarinėti prieš aštuoniolika mėnesių iki jo vykdymo pradžios. Iš dalies jį taip pat lemia dar nepakankamas ekonomikos plėtros pramoninėse šalyse išmanymas[5].

Vyriausybės taip pat suinteresuotos pateikti savo piliečiams pernelyg optimistines prognozes. Tokios prognozės ne tik leidžia joms sukurti įspūdį, kad jos sėkmingai valdo ekonomiką (bent jau kol pasirodo realūs skaičiai), bet ir skatina jas labiau išlaidauti akivaizdžiai nedidinant biudžeto deficito.

Prognozių paklaidos dydžio pavyzdį galima matyti 7.1 lentelėje. Net socialistinėse šalyse, kuriose, kaip manoma, kontroliuojama didžioji ūkio dalis, vis dar gana sunku prognozuoti ekonomikos būklę ilgesniam laikui negu keli mėnesiai[6]. Su biudžeto prognozavimo problemomis itin aiškiai susiduria trečiojo pasaulio vyriausybės, ypač tos, kurių ekonominė sėkmė smarkiai priklauso nuo pirmo būtinumo prekių vartojimo[7].

Kitas veiksnys, ribojantis makroekonominio paskirstymo efektyvumą, yra tas paprastas faktas, kad beveik visada sprendimai dėl viešojo sektoriaus išlaidų priimami ne viename valdymo lygyje. Tai itin pasakytina apie federacines valstybes, kuriose regionų valdžia turi realią fiskalinę autonomiją. Pavyzdžiui, JAV valstijų vyriausybės savo metines pajamas ir išlaidas nustato beveik visiškai nepriklausomai nuo federalinės valdžios, o federalinės išlaidų politikos įtaka joms daroma pirmiausia per papildomąsias dotacijas[8]. Keletas centrinių federalinių vyriausybių pripažino tokią finansinę autonomiją esant nepriimtiną ir sukūrė mechanizmus, padedančius geriau koordinuoti išlaidas visais valdymo lygiais (žr. p. 357–358).

Pagaliau dauguma veikėjų, dalyvaujančių formuojant biudžetą, pirmiausia svarsto ne tai, kiek valstybės išlaidos atitinka turimus ekonominius išteklius. Ar pinigus leidžiančios įstaigos vykdo „kontroliuojamas" ar „nekontroliuojamas" programas, jos pirmiausia rūpinasi savo sėkme arba tuo, ką jos gali išplėšti iš centrinio fondo resursų[9]. Tai reiškia, kad biudžetinės įstaigos susivienija prieš finansų ministrų ir/arba vykdomosios politinės valdžios pareigūno pastangas kontroliuoti išlaidas. Jei joms kartu veikiant pavyks išplėšti pinigų, padidės išlaidų santykis BNP atžvilgiu, bet tai bus kieno nors kito problema, ir visada kitų įstaigų programos turės būti sumažintos arba panaikintos. Ši problema rūpi ne tik valdymo įstaigoms. Ne tik biudžetinės organizacijos, bet ir dauguma piliečių galvoja, ką galima išplėšti iš biudžeto. Daugumos šalių piliečių požiūris į valstybės biudžetą paprastai būna nenuoseklus: jie prieštarauja mokesčiams, tačiau nori didesnių viešųjų išlaidų, o ypač tų, kurios jiems teikia tiesioginę naudą[10]. Tokioje politinėje aplinkoje kiekvienam politikui sunku apriboti išlaidas, net jeigu jis iš tiesų norėtų tai padaryti, o ypač jeigu programas remia įtakingos klientelinės grupės. Tiesą sakant, dauguma politikų paprastai daugiau laimi kalbėdami apie išmokas, o ne apie išlaidų ribojimą.

7.1 lentelė. Ekonomikos augimo prognozės tikslumas

Metai	Švedija		Jungtinės Amerikos Valstijos	
	Numatytas	Realus	Numatytas	Realus
1992	-0,7	1,1	2,7	2,0
1991	-0,6	-1,4	3,4	-1,2
1990	1,1	0,3	3,5	2,6
1989	2,2	2,1	3,4	2,8
1988	3,2	2,3	2,2	2,5
1987	2,2	1,8	4,0	3,8
1986	1,6	1,7	4,0	3,2
1985	2,1	2,2	4,0	2,1
1984	2,6	3,4	5,6	2,7
1983	1,5	1,9	6,1	6,4
1982	1,0	0,08	-1,2	-1,7
1981	0,7	-0,8	2,8	1,9
1980	3,6	1,8	-0,6	-0,2
1975	3,0	0,9	-3,3	-1,1
1973	2,5	1,5	6,75	5,2

Šaltiniai: Ministry of Finance, *The Swedish Budget* (Stockholm: Almanna Forlaget, metinis leidinys); Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government* (Washington, DC: US Government Printing Office, metinis leidinys), Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*, (Washington, DC: US Government Printing Office, metinis leidinys).

Mikroekonominis skirstymas

Pastarasis makroekonominio skirstymo aspektas perkelia mus į kitą biudžeto formavimo etapą (pavadinkime jį mikroekonominiu skirstymu), kai turi būti priimami sprendimai dėl milžiniško skaičiaus konkuruojančių vyriausybės programų. Visų jų vykdytojai laiko savąją programą esant itin vertingą ir kovoja su visomis kitomis programomis dėl riboto bendrojo lėšų fondo. Šių sprendimų atskyrimas nuo makroekonominio skirstymo gali būti dirbtinis, nes bet kurios įstaigos finansavimo apribojimus bent iš dalies lemia tai, kad už vadovavimą ekonomikai atsakingi asmenys nori sumažinti bendrąsias išlaidas. Kada biudžeto išlaidos, palyginti su ankstesnėmis išlaidomis ir infliacijos lygiu, turi būti mažesnės, tada programos, kurių išlaidas lengviausia kontroliuoti, neproporcingai smarkiai apkarpomos. Taip jau buvo atsitikę Jungtinėse Amerikos Valstijose, Didžiojoje Britanijoje ir netgi Švedijoje – šalyje, kuri buvo užsibrėžusi sustabdyti valstybės išlaidų didėjimą. Menkai kontroliuojamų, ypač negynybinių programų valstybės išlaidos jau buvo smarkiai apribotos. Pavyzdžiui, Jungtinėse Amerikos Valstijose nuo 1980 iki 1992 m. nekontroliuojamų biudžeto išlaidų dalis padidėjo nuo 72 iki 77 procentų visos federalinio biudžeto sumos[11]. O pavyzdžiui, Švedijoje ši dalis apytikriai išaugo nuo 82 iki daugiau negu 91 procento[12].

Būtent mikroekonominis skirstymas daugiausia lemia biudžeto formavimo politiką. Kaip tik čia susikerta pavienių politinių lyderių prioritetai nulemdami vyriausybės išteklių skirstymą. Nors iškyla didžiulių problemų sudarinėjant bet kurio šiuolaikinės valstybės kontroliuojamo sektoriaus biudžetą, vis dar laikomasi nuostatos, jog per biudžetą galima taip racionaliai paskirstyti išteklius, kad toks paskirstymas atitiktų visuomenės arba bent jau jos renkamų pareigūnų pripažįstamus prioritetus[13]. Tačiau yra tam tikrų kliūčių, trukdančių pasiekti tikslą – optimaliai paskirstyti išteklius.

Vienas iš svarbiausių veiksnių, trukdančių racionaliai skirstyti biudžetą, yra biudžetinio proceso suskaidymas į atskiras dalis. Dažnai pavieniai biudžetą kontroliuojančių organizacijų komitetai ar skyriai atlieka pagrindinę analizę ir priima svarbiausius sprendimus dėl biudžeto paskirstymo. Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose pačius svarbiausius sprendimus Kongrese dėl biudžeto priima asignavimų komiteto pakomitečiai, o kiekvienas iš šių pakomitečių savaip supranta nacionalinius prioritetus. Kanadoje „vokinė" biudžeto skirstymo sistema (žr. p. 350–351) suteikia didelę galią maždaug tuzinui vadinamųjų „prioritetų komitetų", kurie skirsto lėšas konkuruojančioms programoms ir kurių sprendimai paprastai labiausiai lemia galutinį asignavimų paskirstymą[14]. Panašiai yra ir Švedijoje, kur lėšos skirstomos ministerijų departamentams (*styrelsen*) iš anksto nustatant išlaidų paketus, o ne lyginant ribinius išlaidų dydžius visoms funkcijoms atlikti. Net dar ypatingesnis atvejis yra Danijos koalicinė vyriausybė, surankiojanti biudžetą po virtinės atskirose ministerijose vykusių derybų ir sudarytų sandorių, o kiekvieną sandorį parlamente, ko gero, remia skirtingos politinės partijos.

Ir tik finansų ministerijoje, kuriai patikėta parengti viso biudžeto projektą, arba vyriausybės kabineto posėdžio metu, kai visas biudžetas (bent jau teoriškai) ir būna tvirtinamas, atsiranda galimybė iš tikrųjų detaliau svarstyti konkuruojančius prioritetus. Tačiau ir šiuo atveju rezultatus gali nulemti kelių įtakingiausių kabineto narių asmeninis arba jų personalo požiūris, todėl neiškyla ir realių ginčų dėl valstybės lėšų panaudojimo alternatyvų. Bendro valstybės biudžeto, išaugančio iki milijardų dolerių, svarstymas yra pernelyg sunkus darbas visokioms politinių lyderių grupėms, ypač turint omenyje, kad tuo pat metu jie turi daugybę kitų reikalų.

Kitas esminis veiksnys, menkinantis biudžetinių alternatyvų paiešką ir skatinantis didinti išlaidas, yra praktika laikytis *status quo*. Vien dėl milžiniškų šių laikų biudžetų dydžių parlamentams (ir net tokioms specialioms biudžeto analizės institucijoms kaip Valdymo ir biudžeto įstaiga ar finansų ministerija) sunku bent kiek išsamiau analizuoti galimas išlaidų struktūros alternatyvas. Todėl vyrauja tendencija išeities tašku laikyti ankstesniųjų metų asignavimus ir pirmiausia nagrinėti nedidelius buvusio jų paskirstymo pa-

keitimus. Tokį inkrementinį rezultatą aiškiai įtvirtina Prancūzijos biudžeto formavimo procesas: *servises votés* straipsniai yra lengvai priimami, išskyrus tuos atvejus, kai jiems aiškiai prieštaraujama, ir tik naujieji punktai (*mesures nouvelles*) būna detaliai nagrinėjami[15].

Taip pat įprasta laikyti normaliu dalyku ne tik praktikuojamą išlaidų skirstymą, bet ir biudžeto augimo tempus. Yra duomenų, kad atskiroms įstaigoms skiriami asignavimai kiekvienais metais didinami nevienodai. Įvairioms įstaigoms skiriami asignavimai didinami nevienodai greitai, įstaigoms būdingas tam tikras išlaidų augimo indeksas nuspėjamai didėja skaičiuojamas pagal pradinį atskaitos tašką. Todėl biudžetas kasmet didėja. Daugelis biudžeto formavimo naujovių buvo įdiegtos atvirai siekiant vieno tikslo – sustabdyti beribį biudžeto augimą.

Konkuruojančios biurokratijos

Anksčiau aptarta valdžios vykdoma asignavimų politika atskleidžia kitą svarbų biudžetinio proceso bruožą: biudžeto sudarymas daug labiau negu kuri nors kita politinio proceso sritis skatina konfliktą tarp centrinių įstaigų ir joms pavaldžių vykdomųjų įstaigų[16]. Schickas aprašo šį konfliktą kalbėdamas apie priešingas „kaulytojų" ir „sergėtojų" grupes. Tokios centrinės įstaigos kaip Valdymo ir biudžeto įstaiga Jungtinėse Amerikos Valstijose, Jos Didenybės Iždas Didžiojoje Britanijoje arba finansų ministerijos daugelyje kitų šalių yra sergėtojos. Jos turi rengti biudžeto sąmatą, tačiau negali pamiršti savų – valstybės piniginės sergėtojų – interesų. Nors šios įstaigos yra centrinės ir artimai susijusios su aukščiausia vykdomąja valdžia, jos tampa biudžetinių įstaigų (kaulytojų) „priešu"[17]. Tai itin akivaizdu vyriausybės kabinete: finansų ministras priklauso tam pačiam kabinetui kaip ir lėšų reikalaujantys ministrai, tačiau, tvirtinant biudžetą, jis gali tikėtis nebent premjero paramos.

Antra vertus, nors ir norėtume, kad biudžeto klausimai būtų sprendžiami racionaliai, įtampa tarp konkuruojančių dėl finansavimo biurokratinių įstaigų neišvengiamai yra politinė, o kiekviena šalis disponuoja keliais svarbiais ginklais. Centrinės įstaigos ir jų ministrai turi pranašumą dėl artimo ryšio su aukščiausia vykdomąja valdžia, o finansų ministrai dažnai iš esmės būna ministro pirmininko pavaduotojai. Šitoks ryšys su politine valdžia smarkiai sumenkina lėšų prašančių įstaigų galią prieštarauti. Centrinės įstaigos gali priimti kai kuriuos sprendimus dekretu arba, pavyzdžiui, Vokietijoje, ypatingais atvejais vyriausybės posėdyje gali būti pareikalauta anuliuoti finansų ministro sprendimus[18]. Panašiai yra Švedijoje, kur finansų ministras gali nutarti netenkinti tam tikrų suinteresuotų grupių nekorektiškų prašymų[19],

jeigu paaiškėja, kad jos nori vien tik išleisti daugiau pinigų. Suomijos finansų ministras gali vienašališkai nutarti neskirti pinigų arba neleisti užimti laisvų vietų, jeigu dėl susiklosčiusių finansinių aplinkybių reikia taupyti[20]. Be to, finansinės įstaigos yra specializuotos ir visą savo energiją gali skirti biudžeto reikalams tvarkyti, o lėšas leidžiančios įstaigos bei jų ministrai turi gausybę kitų pareigų, ir nors biudžetas jiems yra svarbus, tačiau tai tik vienas iš daugelio rūpimų reikalų.

Antra vertus, lėšas leidžiančios įstaigos turi politinį pranašumą, nes jos tiesiogiai teikia paslaugas piliečiams ir todėl turi šalininkų, kurie remia jas, kai jos prašo daugiau pinigų. Be to, šių įstaigų šalininkai yra renkamųjų pareigūnų elektoratas, todėl įstaigos gali griebtis politinio spaudimo apeidamos centrinių finansinių įstaigų vadovus ir gal net aukščiausią vykdomąją valdžią. Pagaliau administracinės įstaigos kontroliuoja informaciją ir sugeba suklaidinti centro finansininkus dėl tikrųjų teikiamų paslaugų kaštų[21]. Centrinės įstaigos gali būti priverstos derėtis dėl pinigų mainais už informaciją, kad galėtų geriau valdyti nacionalinę ekonomiką. Taigi šiuo atveju centrinių finansinių įstaigų vaidmuo makrovaldymo lygiu gali susipinti su jų vaidmeniu mikrovaldymo lygiu.

Sąlygiška abiejų biurokratinių grupių sėkmė priklauso tiek nuo situacinių veiksnių, tiek ir nuo kiekvienos iš jų santykinės galios politiniame procese. Vienas akivaizdus veiksnys yra ūkio padėtis. Ekonominio nestabilumo laikai suteikia pranašumą centro finansiniams vadovams, nuolat keliantiems klausimą dėl būtinybės apriboti biudžeto išlaidas. Ši jų galia padidėja, kai artėja gresiantys paskolų grąžinimo terminai tarptautinėms finansinėms institucijoms, pavyzdžiui, Tarptautiniam Valiutos Fondui (TVF) arba užsienio bankams. Daugelio mažiau išsivysčiusių šalių sprendimai dėl biudžeto dažnai būna priklausomi nuo tarptautinių organizacijų priimamų sprendimų[22]. TVF ir kitos tarptautinės įstaigos, tarp jų ir privačiosios, tampa vis reikšmingesnės net ir labai ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse. Kita vertus, poreikio daryti konkrečias išlaidas suvokimas, pavyzdžiui, suprantamas poreikis didinti išlaidas ekonomikos infrastruktūrai arba sveikatos priežiūrai, yra palankus lėšas leidžiančioms įstaigoms. Nedaug ministrų norės aukoti savąsias lėšas kitų ministrų finansiniams poreikiams tenkinti, o tai reiškia, kad vienai ministerijai sugebėjus gauti papildomą tikslinį finansavimą, beveik garantuotai padidės bendrosios išlaidos.

Pagaliau bet kokių naujovių taikymas formuojant biudžetą gali duoti finansinėms įstaigoms įvairių ginklų (vienas iš jų yra paties metodo painumas ir miglotumas), kurie gali būti panaudoti kontroliuojant lėšas leidžiančias ministerijas. Pavyzdžiui, tokios naujovės kaip veiklos efektyvumu grindžiamas finansavimas ir didesnis domėjimasis vertinimu leidžia centrinėms įstaigoms

nustatyti naujus kriterijus, padedančius kontroliuoti lėšas naudojančias įstaigas[23]. Vis dėlto šių įrankių galia dažnai gali būti perdedama. Metodika yra politikos papildas, o ne jos pakaitalas[24].

Išteklių svarba

Vienas iš svarbiausių veiksnių, darančių įtaką šalies biudžeto formavimo stiliui, yra ekonominė aplinka, kurioje sudarinėjamas biudžetas. Aaronas Wildavsky aiškino, kad biudžeto formavimo stilių lemia du ekonominiai veiksniai: turtas ir prognozuojamumas[25]. Turtas yra savaime suprantamas dalykas, tačiau prognozuojamumo sąvoką reikia šiek tiek paaiškinti. Mes jau kalbėjome apie sunkumus, su kuriais susiduria netgi turtingos, pramoninės šalys prognozuodamos savo pajamas bei išlaidas. Šie sunkumai dar didesni trečiojo pasaulio šalyse, kurių ūkis patiria didžiulius svyravimus dėl oro sąlygų, dėl tarptautinės ekonomikos pokyčių bei dėl vidinių politinių ir ekonominių permainų. Pramoninės šalies aukščiausios vykdomosios valdžios apskaičiavimus gali pakeisti tarptautinės aplinkos pokyčiai, bet šie pokyčiai gali visiškai sugriauti mažiau klestinčių šalių lyderių skaičiavimus.

Wildavsky'o atlikta aplinkos poveikio biudžetiniam procesui analizė rodo, kad turtingoms šalims su tvirta pajamų ir išlaidų sąmata būdingas inkrementinis biudžetas. Tai yra politinio proceso stabilumo rodiklis, nes valdžia gali vykdyti savo įsipareigojimus minimaliai rizikuodama, kad jai reikės daryti sudėtingus pasirinkimus tarp konkuruojančių finansavimo prioritetų. Kitame biudžetinio spektro gale yra neturtingos valstybės su negarantuotomis pajamomis, jos stengiasi išlaikyti esamą paskirstymą ir prireikus naujomis sąlygomis peržiūri sąmatą tais pačiais biudžetiniais metais. Sąlygiškai neturtingos šalys, tačiau galinčios tiksliai bent metams numatyti pajamas, imasi „skirstyti pajamas". Jos išleidžia tiek, kiek surenka – ne daugiau ir ne mažiau, tačiau jos neturi nuspėjamų inkrementinių modelių, kurie būdingi turtingesnėms valstybėms. Pagaliau yra turtingų, tačiau nestabilų biudžetą turinčių šalių. Dėl politinio nestabilumo turtingos, tačiau nestabilų biudžetą turinčios šalys priverstos kaitalioti didinamą finansavimą su biudžeto tikslinimu, arba jų administravimo gebėjimų stoka skatina jas taikyti papildomą finansavimą. Pastaruoju atveju pagrindinis biudžeto įstatymas toliau galioja, tačiau papildomi asignavimai skiriami per visą biudžetinių metų laikotarpį aiškėjant pajamų ir išlaidų skaičiams.

Kai Wildavsky pirmą kartą pateikė šį argumentą, buvo manoma, kad tokios pramoninės šalys kaip Jungtinės Amerikos Valstijos ir Didžioji Britanija privalėtų turėti inkrementinį biudžetą. Vis dėlto, nepraėjus nė metams po

knygos išleidimo, ekonominės sąlygos privertė Didžiąją Britaniją per vienerius metus tvirtinti tris biudžetus, o tai atitiktų neturtingos ir nepatikimos valstybės modelį. Jungtinės Valstijos taip pat pradėjo taikyti pakartotinio arba papildomo finansavimo metodus tokiu mastu, kuris buvo negirdėtas iki ekonominių aštuntojo dešimtmečio sunkumų. Šis modelis tapo ypač ryškus devintojo dešimtmečio pabaigoje ir dešimtojo dešimtmečio pradžioje. Visas metinis biudžeto išlaidų planas buvo tvirtinamas praėjus keliems mėnesiams po finansinių metų pradžios, o lėšos buvo skirstomos daugiau rezoliucijomis, o ne įstatymais dėl asignavimų. Todėl papildomi asignavimai darėsi vis svarbesnis bendrojo federalinių išlaidų biudžeto elementas[26].

INKREMENTALIZMAS BIUDŽETINIAME PROCESE

Wildavsky'o sukurta tipologija iškelia hipotezę, kad inkrementalizmas yra būdingas palyginti nedaugelio turtingų šalių biudžetams. Tačiau, nepaisant ypatingų sąlygų, dėl kurių, kaip teigiama, didėja išlaidos, ši tendencija tapo dominuojančiu visų šalių biudžetinio proceso bruožu. Netgi valstybėse, kurios pagal Wildavsky'o tipologiją nepriklauso šalių grupei, kurioms būdingas inkrementalizmas, spaudimas didinti išlaidas projektuojant biudžetą gali pasirodyti svarbesnis negu santykinis skurdas ar konkreti jų biudžeto padėtis. Atrodo, kad pats biudžetinis procesas skatina inkrementalizmą net esant tokiai ekonomikos padėčiai, kai aiškiai reikalingas racionalus dekrementalizmas[27]. Dabar čia aptarsime kai kuriuos veiksnius, darančius įtaką inkrementalizmui. Toliau panagrinėsime įvairius būdus, kuriais politinės sistemos stengiasi atsispirti šiam spaudimui siekdamos, kad biudžeto svarstymo rezultatai objektyviau atitiktų kintančias socialines ir ekonomines sąlygas.

Inkrementalizmo pobūdis

Inkrementalizmas yra ir deskriptyvinė, ir preskriptyvinė sąvoka. Ji padeda aprašyti stebimus biudžetų pokyčių modelius ir kitus stabiliai ir nuspėjamai atsirandančius politinio proceso rezultatus. Pavyzdžiui, Davisas, Dempsteris ir Wildavsky reikšmingame empiriniame darbe apie inkrementalizmą nagrinėjo, kaip kinta asignavimai kelioms JAV federalinio lygio įstaigoms[28]. Jie nustatė, kad daugumą asignavimų pokyčių galima laikyti tiesiogiai susijusiais su praėjusių metų išlaidomis. Šių trijų mokslininkų gauti duomenys rodo aiškią tendenciją. Kongreso asignavimai įstaigų biudžetams metų metais didėjo tiek pat procentų. Nors didinamų lėšų procentas skirtingoms įstaigoms smarkiai skyrėsi, tačiau asignavimų kiekvienai iš jų prieaugis buvo pastovus. Trumpai tariant, Kongresas (beje, kaip ir kitos tyrinėtos įstatymų leidybos

struktūros), skirstydamas pinigus, linkęs vadovautis paprastomis ir pastovioms taisyklėmis.

Preskriptyviniu požiūriu išlaidų didinimo šalininkai tokį sprendimų stabilumą ir prognozuojamumą vertina teigiamai. Institucijoms darosi paprasčiau planuoti, o įstatymų leidybos organams sumažėja sprendimų priėmimo išlaidos. Įstatymų leidėjai gali minimizuoti sprendimų priėmimo kaštus ir susitelkti prie išimtinių atvejų, o ne gaišti laiką rutiniškiems klausimams. Dar svarbiau pažymėti, kad įrodinėjama, jog bandymai plačiau svarstyti klausimus prieš priimant sprendimus nebūtinai laiduoja geresnius rezultatus, nes trūksta informacijos apie būsimą padėtį, o klaidingas socialinių ir ekonominių problemų supratimas atsispindi valstybės biudžete[29]. Maža to, didesni nukrypimai nuo esamos biudžeto padėties gali tapti negrįžtami, nes jiems pašalinti prireiktų milžiniškų išlaidų. Taigi inkrementalizmo šalininkai teigtų, kad racionaliausias iš daugelio galimų biudžeto skirstymo būdų yra tas, kuris palyginti menkai nukrypsta nuo *status quo*, leidžia tikrinti naujų veiksmų efektyvumą ir koreguoti politiką darant ateityje sprendimus. Jei sprendimų priėmėjai daro dar ką nors daugiau, tai jie rizikuoja privelti didelių klaidų, nors ir pats inkrementalizmas gali ilgam įtvirtinti mažas klaidas[30].

Inkrementalizmo kritika

Kritikuojami tiek deskriptyvūs, tiek ir preskriptyvūs inkrementalizmo požymiai. Atrodo, kad atskleidžiamas biudžetams būdingas inkrementalizmo mastas tiesiogiai priklauso nuo to, kokio lygio įstaigą analizuoja tyrinėtojas: kuo platesnė programa ar didesnė organizacija, tuo ryškesnė inkrementalizmo tendencija. Asignavimai programoms labai įvairūs, nes vienos programos pradedamos, o kitos užbaigiamos[31]. Kritikai taip pat pažymi, kad inkrementalizmo požiūrio pagrindu galima gana gerai paaiškinti arba apibūdinti daugumos programų pokyčius per daugelį metų. Tačiau jis nepadeda paaiškinti, kodėl įstaigai skiriamos lėšos didinamos būtent tokiu procentu arba kodėl kasmet atskiroms įstaigoms skiriamų lėšų procentinis prieaugis yra skirtingas. Vėlesniame savo darbe Davisas, Dempsteris ir Wildavsky parodė, kad yra svarbių įvykių, griaunančių inkrementalizmo politikos stabilumą[32].

Preskriptyviniu aspektu buvo įrodinėjama, kad inkrementalistinis požiūris priimant sprendimus turi tendenciją įtvirtinti *status quo* ir slopinti išradingumą, kaip verstis su menkais ištekliais. Šis teiginys itin aktualus tais laikotarpiais, kai labiau tinka dekrementalizmas, o ne inkrementalizmas. Atsitinka taip, kad, apkarpant biudžetą (o taip būna dažnai), dažniausiai nurėžiamas toks pat procentas lėšų visoms programoms. Tai gali neturėti reikšmingų

padarinių didelei programai, tačiau gali reikšti mažos programos pabaigą[33]. Tokia politika nėra inkrementalizmas *per se*, tačiau turi tą pačią inkrementalizmui būdingą logiką – minimizuoti sprendimų priėmimo sąnaudas. Be to, kritikai atkreipia dėmesį į tai, kad sprendimai didinti išlaidas nebūtinai yra atšaukiami, nes plečiant programas gali smarkiai pagausėti klientų, kurie ir toliau tikėsis gauti naudos[34]. Kuo dažniau programa taisoma didinant išlaidas, tuo labiau tikėtina, kad ji bus tęsiama, nes kiekvienas, net mažas pakeitimas gali tapti pasitikėjimo votumu dėl principinio programos pagrįstumo.

Spaudimas didinti išlaidas

Inkrementalizmą lemia du pagrindiniai veiksniai. Pirmasis veiksnys yra pats biudžeto formavimo mastas. Paprastai pramoninėse šalyse per valstybės biudžetą perskirstoma nuo trečdalio iki pusės viso pagaminto produkto ir suteiktų paslaugų vertės. JAV federalinis biudžetas sudaro „tik" 23 bendrojo nacionalinio produkto (BNP) procentus, tačiau vis tiek šimtams programų paskirsto apytikriai 1,1 trilijono dolerių. Sprendimai, kaip išleisti visus šiuos pinigus, privalo būti priimami per palyginti trumpą laiką ir stipraus politinio spaudimo sąlygomis. Todėl vyrauja nuostata pripažinti esamą išlaidų skirstymą kaip duotybę ir daugiausia laiko bei dėmesio skirti palyginti negausiems nukrypimams nuo esamo modelio. Formuojant Prancūzijos biudžetą, suinstitucinamas skirtumas tarp išsamiai nagrinėjamų *mesures nouvelles* ir *services votes*, kurie paliekami beveik nenagrinėti. Sudarinėjant biudžetą JAV federaliniu lygiu, kai pripažįstamas einamųjų reikalų biudžetas, taip pat remiamasi šiuo skirtumu. Kongresas gali svarstyti biudžetą tik atsižvelgdamas į tai, kiek reikia išlaidų norint palaikyti pastovų paslaugų lygį. Kadangi trūksta laiko ir nepakanka analitikų, kad būtų galima kasmet iš esmės pertvarkyti biudžetą, įstatymų leidėjai linkę priimti egzistuojantį biudžetą ir, remdamiesi labai paprastomis taisyklėmis, daro tam tikrus struktūrinius pakeitimus, koreguojančius procentinį biudžeto paskirstymą.

Didžiulio valstybės biudžeto sukeliamus padarinius parodo vadinamoji „smulkmenos teisė"[35]. Biudžetas dabar toks didelis, kad eilinis įstatymų leidėjas, turintis visą finansinę galią kontroliuoti vyriausybę, realiai nepajėgia gerai suvokti, kokios pinigų sumos išleidžiamos. Todėl eilinis įstatymų leidėjas savo laiką ir pastangas skiria dalykams, kurių reikšmingumą jis gali suprasti – pavyzdžiui, jis domisi keliais tūkstančiais dolerių, svarų sterlingų ar frankų, kurių reikia norint pasamdyti dar vieną personalo darbuotoją, tačiau leidžia patvirtinti milijonines ar milijardines išlaidų sumas beveik nesvarstydamas arba visiškai nedalyvaudamas debatuose. Kol proporciniai poky-

čiai atrodo pagrįsti, įstatymų leidžiamoji valdžia linkusi patvirtinti siūlomas išlaidas.

Antroji biudžetinio proceso ypatybė, skatinanti inkrementinius sprendimus, yra biudžeto sudarinėjimo nuoseklumas ir pasikartojamumas. Naujas biudžetas turi būti parengtas kasmet, o kartais ir dažniau. Todėl biudžetą formuojantys administratoriai ir įstatymų leidėjai kartais galvoja, kad vienais metais padarytas klaidas galima ištaisyti vėlesniais metais. Be to, biudžeto rengėjai – biurokratai, įstatymų leidėjai ir analitikai – dažnai ilgai išlaiko savo pareigas. Tai ypač aktualu tose šalyse, kur, kitaip negu Jungtinėse Amerikos Valstijose, pasikeitus vyriausybėms, beveik nesikeičia biudžeto projekto rengėjai, arba ten, kur, sudarant biudžetą, dominuoja centrinės įstaigos, turinčios nuolatinį kvalifikuotą personalą, pavyzdžiui, Didžiosios Britanijos Iždas[36]. Ilgas pagrindinių biudžeto sudarytojų tarnybos laikas suteikia jiems galimybę sudarinėti tarpusavio sandėrius ir formuoti biudžetą taip, kaip jiems atrodo priimtina. Todėl sudarinėjant metinį biudžeto projektą, jiems tereikia tik nežymiai pakoreguoti nusistovėjusią biudžeto struktūrą.

Tie, kurie nori šiek tiek daugiau pataisyti vyraujantį modelį, turi svarių priežasčių rinktis atsargią strategiją. Jie turėtų žinoti, kad yra įtraukiami į ilgalaikį „žaidimą" ir kad biudžetiniame procese pirmiausia yra daug labiau tikėtini lėti, o ne staigūs prioritetų poslinkiai. Be to, visi veikiantys asmenys privalo žaisti „pasitikėjimo žaidimą", įgyti kitų biudžetiniame procese dalyvaujančių veikėjų pasitikėjimą ir pagarbą, kad galėtų gauti, ko jie nori[37]. Tiems, kurie ateina į politinę valdžią su naujomis idėjomis bei prioritetais ir tikisi staigiai įgyvendinti biudžeto pakeitimus, toks atsargus ir konservatyvus elgesys formuojant biudžetą sukelia didelį nusivylimą.

Be labai svarbių pagrindinių veiksnių, skatinančių inkrementalizmą, tokį pat poveikį daro ir kai kurie techninio pobūdžio veiksniai. Vienas iš tokių veiksnių yra tas, kad daugelis valstybės išlaidų dabar yra indeksuojamos arba automatiškai koreguojamos atsižvelgiant į infliaciją[38]. Ši procedūra ypač dažnai taikoma tokioms socialinėms programoms kaip socialinės apsaugos programa, tačiau kai kuriose šalyse taip pat buvo indeksuojami ir viešajame sektoriuje dirbančių žmonių atlyginimai[39]. Kada teisiškai įsipareigojama didinti asignavimus tiek, kiek didėja kainos arba darbo užmokesčiai privačiajame sektoriuje, tada valdžia iš esmės praranda galimybę kontroliuoti išlaidas. Turint galvoje, kad neapmokestinamas pajamų minimumas taip pat yra indeksuojamas, automatiškai nedidėja vyriausybių gaunamos įplaukos, galinčios padengti šias išlaidas[40].

Politika ir inkrementalizmas

Nors formuojant biudžetus gali atsirasti stiprus spaudimas didinti išlaidas, tačiau realias permainas skatina politinis spaudimas. Politinis spaudimas būna itin akivaizdus pasikeitus partinei vyriausybės kontrolei. Labiausiai jo galima tikėtis tada, kai įvykę dideli pasikeitimai vyriausybėje įtvirtina naujas ideologines nuostatas, pavyzdžiui, pereinant valdžiai iš dešiniųjų kairiesiems arba atvirkščiai. Spaudimas gali atsirasti ir ne taip radikaliai keičiantis politinei valdžiai. Pavyzdžiui, Bunce'as nustatė, kad vyriausybės vadovybės pakeitimas daro pastebimą įtaką valstybės biudžeto prioritetams[41]. Tai būdinga net komunistinėms šalims, kur keičiasi tik vadovai, nors valdo ta pati partija.

Kitas, bet ne toks akivaizdus politinis veiksnys, darantis įtaką biudžeto pakeitimams, atsiranda dėl demokratiškai išrinktų politikų noro pademonstruoti, jog jie *kažką* daro savo rinkėjų labui. Vien tik gerai vykdyti visas egzistuojančias programas gali nepakakti. Nors programų klientai nori, jog būtų išsaugotos senosios programos, daugelis politikų supranta, kad jiems yra naudinga imtis naujų bei novatoriškų visuomenės problemų sprendimo būdų. Net jei naujosios programos vos ne vos įsiterpia į nuolat didėjančių išlaidų biudžetą, noras jas priimti tampa permainas ir biudžeto prioritetų peržiūrėjimą skatinančiu veiksniu.

INKREMENTALIZMO ALTERNATYVOS

Daugumoje pramoninių valstybių nebėra tokios turtingos ir prognozuojamos aplinkos, kuri būtų palanki sudarinėti didėjančių išlaidų biudžetus, o beveik visose kitose šalyse jos nebuvo niekada[42]. Reaguodami į fiskalinius sunkumus, kuriuos aštuntajame ir devintajame dešimtmečiais patyrė iš esmės visos politinės sistemos, politikai ir administratoriai sugalvojo daugybę priemonių, turėjusių padėti nutraukti grandinę, įsitempusią dėl valdžios priimamų sprendimų didinti išlaidas skirstant lėšas. Kai iškyla rimtos problemos, politikai ir valstybės tarnautojai parodo savo kūrybingumą, ir kai kada juos lydi sėkmė. Vis dėlto akivaizdu, kad niekam nepavyko pakeisti lėto ir evoliucinio išlaidų didinimo pamatinio modelio, būdingo biudžeto inkrementalizmui.

Ne tik „fiskalinė krizė" gali pažadinti domėjimąsi alternatyviais biudžeto sudarymo būdais. Net ir ekonominio klestėjimo laikotarpiais propaguojamos kai kurios racionalesnio biudžeto sudarymo idėjos, nes pirmiausia jos atitinka sveiką protą, be to, potencialiai gali nutraukti nesustojantį inkrementalizmo ciklą. Nesudėtingi ir aiškiai iracionalūs inkrementalizmo principai įžeidžia tuos, kurie mano, jog valdžia turėtų priimti geriau apgalvotus sprendimus ir jog netgi išteklių gausa nesuteikia teisės elgtis švaistūniškai. Jie teigia, kad

vyriausybė turėtų dėti „dolerį prie dolerio" (arba franką prie franko), o išteklius paskirstyti taip, kad būtų pasiektas Pigou optimumas[43]. Tai reikštų, jog biudžetas turi būti tvarkomas taip, kad kiekviena iš daugybės valdžios funkcijų būtų visiškai įvykdyta už lygiai tiek pinigų, kiek buvo numatyta išleisti. Žinoma, tikrovėje šitoks optimalus išteklių skirstymas beveik neįgyvendinamas, nors manoma, kad viešasis sektorius vis dėlto turėtų siekti tokio „tobulo" skirstymo.

Toliau svarstysime biudžetinius mechanizmus, kurie buvo sukurti siekiant išspręsti bendresnę efektyvesnio skirstymo problemą. Taip pat nagrinėsime tuos mechanizmus, kurie leidžia konkrečiai reaguoti į šiuolaikines fiskalines problemas. Tam tikrais atvejais toks skirstymas yra dirbtinis, tačiau jis galimas norint suprasti, kaip vyriausybės mėgino reaguoti į pamatinę valdymo problemą: kaip nuspręsti, kas yra svarbu[44]. Pirmiausia aptarsime keletą bendriausių metodų, turinčių padėti racionaliau formuoti biudžetą. Šie metodai labiausiai buvo išpopuliarinti Jungtinėse Valstijose, o po to perkelti į kitas valstybes. Keletas metodų buvo sukurti ne JAV, o reaguojant į konkrečioms šalims iškilusias valdymo problemas. Pastarieji plačiai pasaulyje nepaplito, nors kai kada buvo taikomi ne tik gimtojoje šalyje.

Programinis finansavimas

Iš visų biudžeto sudarymo alternatyvų žinomiausia yra programinis finansavimas, arba *PPBS (Planning, Programming, Budgeting System)* (planavimo, programavimo ir biudžeto sudarymo sistema) – taip ji buvo vadinama JAV. Nors paprastai ji siejama su buvusio Gynybos ministerijos vadovo Roberto McNamara vardu, tačiau realiai Vašingtone *PPBS* radosi Antrojo pasaulinio karo metais ir buvo įdiegta keliose krašto įstaigose, ypač – Žemės ūkio ministerijoje[45]. Tokį biudžeto sudarinėjimo principą perėmė ir kai kurios kitos valstybės. Pavyzdžiui, programinis finansavimas tapo viena iš biudžeto reformos pakopų Kanadoje, o Prancūzija sukūrė programų finansavimo sistemą, pavadintą *Rationalisation des Choix Budgetaires (RCB)*[46]. Jungtinių Tautų Organizacija priėmė programų finansavimo idėją kaip tinkamiausią būdą trečiojo pasaulio šalims valdyti savo menkus ekonominius išteklius ir susieti valstybės biudžetą su bendrosios plėtros tikslais[47]. Taigi kurį laiką buvo tikimasi, jog kelios pasaulio šalys, mažiausiai atitinkančios *PPBS* keliamus informacinius ir analitinius reikalavimus, sugebės atitikti šiuos standartus, kad gautų Jungtinių Tautų paramą ūkio plėtrai.

Programinis finansavimas iš esmės yra grindžiamas sistemine politikos ir valdymo samprata. Priešingai negu įprastas organizacinis arba planinis finansavimo principas, programinis finansavimas suponuoja nuostatą, kad

organizacijos nėra neliečiamos ar nepriklausomos. Visos programos yra tarpusavyje susijusios, ir gali būti daug būdų, kaip pasiekti tuos pačius tikslus. *PPBS* bando išsiaiškinti vyriausybės tikslus ir surasti būdus šiems tikslams įgyvendinti. Programinis finansavimas, siekiantis rasti optimalius biudžetinių problemų sprendimus, taip pat smarkiai priklauso nuo informacijos ir politikos analizės. Reikia, kad visi veikėjai nustatytų ir alternatyvius veikimo būdus bei jų finansines išlaidas ir pagrįstų konkrečios programos pasirinkimo kriterijus.

Toks biudžeto sudarymo metodas kaip finansavimo sistema akivaizdžiai būdingas turtingoms šalims, kaip ir inkrementalizmas. Norint jį taikyti, reikia daug patikimos informacijos, analitinės kompetencijos ir turėti galimybę šiek tiek numatyti vyriausybės pajamas ir išlaidas. Programinis finansavimas tinka ir palyginti centralizuotoms valstybėms, kuriose dominuoja elitas. Ši sistema beveik neišvengiamai daro centralizuojantį poveikį, nes, ją taikant, reikia labai aukštu lygiu nustatyti programų tikslus, o centrinė vyriausybė turi vadovauti programinių sprendimų įgyvendinimui[48]. Taigi programų finansavimo politika nėra labai patogi tokiose šalyse kaip Jungtinės Amerikos Valstijos, nes jų politinė sistema yra labai decentralizuota, o uždaviniai nustatinėjami palyginti savarankiškose administracinėse įstaigose. Antra vertus, tokiose labiau centralizuotose valstybėse kaip Prancūzija arba net Švedija *PPBS* sistema gali atrodyti tinkamesnė[49]. Taip pat programinio finansavimo tinkamumas priklauso nuo to, kiek šalies politinėje sistemoje svarbus įstatymų leidžiamosios valdžios vaidmuo.

Kadangi programinis finansavimas paskirsto išteklius pagal programas, o ne pagal parlamentų lengvai kontroliuojamus biudžeto išlaidų straipsnius, įstatymų leidėjai nėra jam labai palankūs. Stiprios įstatymų leidžiamosios valdžios linkusios skirstyti išteklius savo mėgstamoms organizacijoms ir proteguoti jas vykstant kovai dėl biudžeto paskirstymo. Programinio finansavimo principas nesuteikia tokios galimybės įstatymų leidėjams, tačiau tokiose politinėse sistemose, kuriose dominuoja stipri vykdomoji valdžia, pavyzdžiui, Penktojoje Prancūzijos respublikoje, įstatymų leidėjai gali labiau kontroliuoti programinio finansavimo kriterijus negu kitais atvejais[50]. Taip yra daugiausia todėl, kad daromi pasirinkimai tampa akivaizdesni, negu kad jie būtų naudojant įprastesnes finansavimo formas.

Skirtingos politikos sritys nevienodai palankios programiniam finansavimui. Krašto apsauga tapo ta politikos sritimi, kurioje programinis finansavimas buvo dažniausiai taikomas tiesiog todėl, kad nėra kaip patikrinti jos biudžeto poreikius pagrindžiančių duomenų ir numatomų veiksmų – nebent karo atveju[51]. Prognozuojant taikomi rafinuoti metodai ir trūksta alternatyvios

informacijos, todėl oponentams labai sunku prieštarauti. Kita vertus, tokiose srityse kaip socialinė politika, kurioje daug paprasčiau susigaudyti ir aiškesnės vertybinės prielaidos, tikėtini ryškesni konfliktai dėl biudžeto asignavimų ir būna didesnė įstatymų leidžiamosios valdžios bei nevyriausybinių organizacijų daroma įtaka. Vadinasi, šiose srityse programiniam finansavimui būdingi technokratiniai ir centralizuoti sprendimai mažiau patrauklūs.

Programinis finansavimas iš dalies sugrįžo į biudžetinį procesą dešimtojo dešimtmečio pradžioje. Kai kuriose vadybai daug reikšmės teikiančiose pramoninėse šalyse, pavyzdžiui, Australijoje, menedžeristams buvo patraukli sistemų sąvoka ir alternatyvaus lėšų panaudojimo analizė[52]. Be to, programinis finansavimas, nors ir retai taikomas kaip pagrindinis vyriausybės išteklių skirstymo būdas, daugelyje šalių išliko kaip planavimo priemonė[53]. Iš to matyti, kad, analizuojant valdymą, labai naudinga išsiaiškinti vyriausybės tikslus ir ryšius tarp įvairių valstybės išlaidų straipsnių. Tačiau programinis finansavimas pernelyg tolimas daugumos vyriausybių vykdomos politikos realijoms, todėl jį galima panaudoti kaip pagrindinį biudžeto formavimo mechanizmą tik tam tikrose technokratiškiausiose politinėse sistemose arba kurioje nors technokratinėje politikos srityje. Programinis finansavimas turi visus racionalumo požymius, bet net ir tuo atveju, jeigu rinkos vertybės persmelkė viešąjį sektorių, šis metodas vis dar neatitinka politinių realijų, su kuriomis daugiausia susiduria vyriausybė.

Finansų planavimas be pradinių įplaukų

Kita „racionalių" asignavimų paieškos forma, taikoma praktiškai tik JAV, yra finansų planavimas be pradinių įplaukų *(Zero-Base Budgeting)*. Inkrementalizmu grindžiamas biudžeto formavimas tiesiogiai arba netiesiogiai numato, kad yra garantuotas finansinis pagrindas – paėjusiųjų metų asignavimų lygis, o tada rūpi vienintelis klausimas: kiek bus skirta papildomų lėšų[54]. Žinoma, tai pasakytina apie ministerijos ar įstaigos, o ne apie pavienes programas. Toks biudžetinio proceso supratimas, nors ir nėra visiškai teisingas, skatina spręsti šią problemą taikant finansų planavimo be pradinių įplaukų *(ZBB)* principą[55].

Pamatinė *ZBB* idėja yra ta, kad įstaigos kasmet visą savo biudžetą turėtų pagrįsti iš naujo. Turint omenyje bet kurios valstybės nacionalinio biudžeto mastą, tai būtų kiek nerealu. Todėl *ZBB* įpareigoja kiekvieną biudžetinę įstaigą pasiruošti įvairiems galimo finansavimo lygio atvejams. Pamatinis asignavimų lygis būtų „išgyvenimo paketas", t. y. minimalus kiekis lėšų, reikiamų organizacijai išlikti ir teikti būtiniausias paslaugas. Taip pat įstaigų gali būti prašoma atsakyti, ką jos darytų tuo atveju, jeigu jų biudžetas būtų sumažintas

5 arba 10 procentų, ir ko joms reikėtų norint išlaikyti esamą teikiamų paslaugų lygį. Pagaliau, įvertinus įvairias naujas alternatyvias programas, yra priimami sprendimų paketai, suteikiantys organizacijoms galimybę išplėsti savo programas. Kanados vyriausybė, norėdama rasti tokio pobūdžio alternatyvius sprendimus, vienu metu taikė sistemą, pavadintą „A,B ir X"[56]. Čia sprendimų paketus iš eilės peržiūri visų lygių organizacijos ir šitaip suformuojamas „bendras sprendimų paketas", atspindintis vykdomosios institucijos bei įvairių jos padalinių prioritetus.

Šis finansavimo būdas neslepia komplikuotų ir gąsdinančių prielaidų, kad programos dominuos organizacijų atžvilgiu. Todėl mažiau išsivysčiusioms šalims jis gali tikti labiau negu sudėtingesnė programinio finansavimo sistema[57]. Vis dėlto finansų planavimas be pradinių įplaukų iškelia keletą problemų, kurios riboja politines jo taikymo galimybes. Organizacijos, aišku, nenori, jog pašaliečiai žinotų, kokio iš tiesų reikia minimalaus jų finansavimo, kad jos išliktų. Maža to, jeigu organizacijų minimalaus finansavimo klausimas kiekvienais metais gali būti iš esmės keliamas iš naujo, tai politiniai konfliktai įamžinami, o senieji ginčai kasmet atnaujinami[58]. Tai gali būti ypač grėsminga kai kurioms socialinėms programoms, neturinčioms plataus gyventojų palaikymo arba jas ginančios gerai organizuotos suinteresuotos grupės. Pagaliau įstatymų leidėjai bei dauguma piliečių paprastai mąsto procentinio prieaugio, o ne „paketų" kategorijomis, tad šią biudžetinio finansavimo sampratą gali būti sunku „parduoti" politiškai.

Valdymas vadovaujantis tikslais

Nors valdymas vadovaujantis tikslais *(Management by Objectives)* nėra biudžeto formavimo sistema griežtąja šio žodžio prasme, jis daro įtaką valstybės išlaidoms, tad turi būti bent trumpai aptartas šiame kontekste[59]. Kaip ir finansų planavimas be pradinių įplaukų, *MBO* yra perimtas iš privataus sektoriaus. Taip pat kaip ir *ZBB* atveju, *MBO* idėja yra apgaulingai paprasta ir beveik banali. Pagrindinė mintis yra ta, kad vadovai turėtų nustatyti tikslus bei sudaryti planus tiems tikslams pasiekti, o įstaigų darbuotojams turėtų būti atlyginama pagal tai, kaip jie šiuos tikslus įgyvendina. Viešajame sektoriuje šios iš pirmo žvilgsnio paprastos idėjos sukelia kai kurių labai rimtų keblumų tiek vadybininkams, tiek ir programų klientams.

Vienas iš tokių keblumų tai, kad valdymas vadovaujantis tikslais gali būti labai centralizuojantis. Bendras valdymo bruožas tas, kad gali būti tiek tikslų, kiek yra organizacijų, tačiau sudaryti bet kokį sutartinį tikslų sąrašą gali tik aukščiausi politiniai (arba galbūt administraciniai) pareigūnai[60]. Kaip ir programinio finansavimo atveju, šis tikslų nustatinėjimo centralizavimas neati-

tinka įprastų Amerikos valdymo modelių, kuriems tradiciškai būdinga labai decentralizuota tikslų formulavimo praktika. Nixono administracija buvo pirmoji *MBO* taikymo šalininkė JAV federaliniu lygiu. Tarkim, kad šias centralizacijos tendencijas susilpnino pavieniai pareigūnai, dirbę toje administracijoje, tačiau panašu, kad tokio pobūdžio problemos iškiltų valdant bet kuriam prezidentui. Jei vyriausybė ketina nusistatyti prioritetinius tikslus, kurių ji nori siekti, tai aukščiausi valstybės pareigūnai turi labai aktyviai dalyvauti ir galiausiai nustatyti šiuos tikslus.

Kita problema, su kuria susiduria *MBO*, *PPBS* ar bet kuri kita sistema, siekianti įdiegti valdyme „racionalią" politikos analizę, yra ta, kad, norint įvertinti veiklos efektyvumą, būtina turėti operacinius rodiklius, leidžiančius nuspręsti, ar tikslai pasiekti. Deja, tokių rodiklių paieška prilygsta akivaizdžiai beprasmiškam filosofinio akmens ieškojimui[61]. Daugelio veiksmų viešajame sektoriuje vyriausybės imasi paprasčiausiai todėl, kad jie sukelia miglotus, sunkiai apibrėžiamus, gal net prieštaringus bei neišmatuojamus padarinius. Geriausiu atveju mes galime sukurti vyriausybinių organizacijų veiklos kriterijus, tačiau tikrovėje ši veikla gali būti visiškai nesusijusi su vyriausybės realiai siekiamais tikslais. Pavyzdžiui, mes galime nustatyti, kiek žmonių gauna socialines išmokas, tačiau pagrindinis socialinės apsaugos sistemos tikslas yra padaryti juos savarankiškus.

Pagaliau *MBO* įgyvendinimą riboja tai, kad daugumos vyriausybių darbuotojų atlyginimų bei kitų išmokų sistema nėra tokia lanksti, kaip reikalauja dauguma *MBO* šalininkų. Daugumos valstybės tarnautojų atlyginimų dydis nustatomas pagal jų pareigas ir darbo stažą. Diferencijuotą užmokestį pagal atliktą darbą leidžia taikyti vos kelios personalo sistemos, pavyzdžiui, *Senior Executive Service* Jungtinėse Valstijose bei vadybininkų rangų sistema Norvegijoje[62]. Pagrindinė valstybės tarnautojų atlyginimų lentelės prielaida yra vienoda alga tos pačios kategorijos darbuotojams; ji nustatoma tiek pagal darbo pobūdį, tiek ir pagal asmens turimas pareigas, todėl yra labai mažai galimybių efektyviau skatinti darbuotojus, lygiai kaip ir bausti tuos, kurie prasčiau atlieka savo darbą.

Taigi, nors *MBO* yra puiki idėja ir teoriškai jai vargu ar kas oponuotų, tačiau ji prieštarauja daugeliui nusistovėjusių valdymo įpročių. Galbūt svarbiausia, kad *MBO* sistema daro spaudimą vyriausybės vadovui bei aukščiausiems administratoriams. Ji verčia šiuos asmenis nustatinėti vyriausybės tikslus, nors jos struktūra apima daug organizacijų ir asmenų, turinčių priešingų tikslų. Todėl tikslai bus palaikomi taip vangiai, kad jie taps beprasmiai arba jų paprasčiausiai nepripažins daugelis žmonių, kuriems bus pavesta juos įgyvendinti. Tai itin būdinga valstybėms su smarkiai decentralizuota politine

sistema kaip JAV, tačiau tas pats gali atsitikti ir formaliai labiau centralizuotose šalyse.

Valstybės išlaidų tyrimas

Jungtinėje Karalystėje, nors čia neabejojamai ryškėjo kai kurie krizių valdymo elementai, septintajame ir aštuntajame dešimtmečiais buvo sumanyta sukurti Valstybės išlaidų kontrolės komitetą *(Public Expenditure Survey Commitee)*, kuriam, nors ir būtina tam tikru mastu varžyti biudžeto išlaidas, būtų pavesta parengti geresnius sprendimus dėl valstybės lėšų paskirstymo[63]. Buvo siekiama, kad, prižiūrėdamas valstybės lėšų panaudojimą, *PESC* vykdytų penkias procedūras. Pirmoji buvo planavimas. Gana dažnai pasitaikantis biudžeto sudarymo trūkumas yra nesugebėjimas numatyti ilgalaikių padarinių, kurie atsiranda vienąkart paskyrus biudžeto lėšas. Iš pradžių programa gali būti nedidelė, bet jeigu jai pavyksta pritraukti klientų arba jeigu nėra aiškiai nustatytas jos veiklos mastas, programa gali labai greitai plėstis smarkiai didindama išlaidas. *PESC* buvo pavesta prognozuoti visų programų išlaidų poreikius bei daryti vidutinės trukmės valstybės išlaidų ir ūkio padėties balanso prognozes.

PESC taip pat dalyvavo skirstant lėšas, kurių reikia skirtingiems vyriausybės tikslams įgyvendinti. Komitetas pateikdavo lėšų paskirstymo projektus, nors, savaime suprantama, juos privalėjo patvirtinti Iždas ir Ministrų kabinetas. Vis dėlto, kaip ir kitais „racionalaus" politikos formavimo atvejais, šio Komiteto daroma įtaka priimant sprendimus buvo pakankamai svari.

PESC sistemai buvo pavesta prižiūrėti ir biudžeto įvykdymą. Kita įprasta biudžeto formavimo problema yra ta, kad reikia suderinti realias išlaidas su tomis, kurios buvo numatytos. Klausimas, kaip garantuoti biudžeto lėšų panaudojimą pagal įstatymą, yra teisinė problema, tačiau biudžeto vykdymas taip pat yra svarbi ekonominė problema, nes šiuolaikinės vyriausybės biudžetiniais svertais stengiasi kontroliuoti ekonomiką. Jeigu išlaidos yra didesnės arba mažesnės, negu buvo numatyta, tai gali rimtai atsiliepti ūkiui.

Valstybės išlaidų kontrolės komitetas taip pat vertino viešąsias išlaidas. Kaip ir programinio finansavimo atveju, buvo siekiama įvertinti, kaip efektyviai naudojamos valstybės lėšos, ir pasiūlyti alternatyvius politikos tikslų siekimo būdus. Iki Programų analizės ir peržiūros *(Programme Analysis and Review)* sistemos panaikinimo šias Komiteto pastangas papildė didesnių politikos analizės gebėjimų turintis *PAR*[64]. Vėliau *PESC* papildė Efektyvumo padalinys (Raynerio analizės), kuris peržiūrėjo išlaidas atrankiniu būdu[65]. Dabar sistemos pėdsakai įžvelgiami augančiame finansavime.

Pagaliau *PESC* dalyvavo atsiskaitant už valdžios panaudotas lėšas. Ši funkcija – tai išlaidų kontrolė po įvykusio fakto, o minėtojo Komiteto kontrolės funkcijos sukuria nuolat veikiančią per ištisus metus išleidžiamų lėšų priežiūrą. Atgalinį auditą vyriausybės taiko seniai, tačiau nuolatinė kontrolė tapo daug svarbesnė, kai padidėjo valstybės biudžetas ir atitinkamai padidėjo biudžeto reikšmė šalies ekonomikai[66].

Iš pradžių, 1972–1973 biudžetiniais metais, kai *PESC* pradėjo savo veiklą, pagrindinis darbas buvo planuoti ir prognozuoti. Apskritai tai buvo Britanijos klestėjimo laikotarpis, o didžiausia problema buvo laikoma būtinybė tinkamai paskirstyti būsimas viešąsias išlaidas. Tačiau nuo to laiko Britanijos ekonomika patyrė daug sukrėtimų, todėl prioritetu tapo ne išlaidų planavimas, o jų kontrolė[67]. *PESC* veiklos pradžia buvo grindžiama biudžeto apimčių samprata (daugiau dėmesio skiriama teikiamų paslaugų apimtims, o ne jų išlaidoms esamomis kainomis), kuri būna labai gera ir racionali tuo metu, kai biudžeto gaunamos pajamos būna pakankamos. Bet kada vėl radosi lėšų stygius, prireikė griežtesnės kontrolės[68]. Daugiausia dėmesio iki šiol skiriama racionaliam paskirstymui, nors didžiausiu rūpesčiu tapo einamųjų išlaidų priežiūra, o ne ateities prognozės. Kad ir kaip būtų, *PESC* reorganizavimas pakeitė jį beveik visiškai, tad iš pirminės šitos kontrolės sistemos liko tik pavadinimas, o dabar veikia iš esmės visai kita išlaidų kontrolės sistema.

Paketinis finansavimas

Naujoji Zelandija buvo turbūt pirmoji valstybė, plačiai eksperimentavusi su tuo, kas vėliau buvo pavadinta „paketiniu finansavimu" („bulk budgeting")[69]. Idėja yra gana paprasta. Užuot kaip įprasta finansavus organizacijas, kai lėšos skiriamos konkretiems išlaidų straipsniams, tarkim, darbuotojų atlyginimams mokėti ar įrangai įsigyti, organizacijoms skiriama bendra pinigų suma ir leidžiama toliau tęsti savo darbą. Tariama, kad rengdami biudžeto poreikių projektą, vadovai pastraipsniui apskaičiuoja sąnaudas, tačiau, kada lėšos būna paskirtos, jie, laikydamiesi įstatymų, gali laisvai jomis disponuoti stengdamiesi įgyvendinti organizacijai iškeltus tikslus. Manoma, kad šitokia finansavimo sistema suteikia programų vadybininkams daugiau galimybių lanksčiau siekti numatytų tikslų, ypač tada, kai iškyla nenumatytų aplinkybių. Kai išlaidų suma patvirtinta, vadybininkai įpareigojami atlikti savo darbą ir vertinami pagal jo rezultatus. Daugeliu atžvilgių šis finansavimo būdas primena planavimo, programavimo ir biudžeto sudarymo sistemą (*PPBS*), tačiau jam įgyvendinti nereikia jokio analitikų biuro ir jis nekelia grėsmės organizacijų išlikimui.

Norint sėkmingai taikyti paketinį finansavimą, reikia kelių sąlygų, kurias valdžia ne visada pajėgi patenkinti. Būtina gera informacinė sistema, kuri leistų vadybininkams įvertinti veiklą ir pasirenkamas priemones tikslui pasiekti[70]. Taip pat, norint žinoti, ar pinigai leidžiami tikslingai, reikia turėti veiksmingą ir profesionalią audito organizaciją, o galbūt net teikti nepriklausomas viešųjų programų produktyvumo ir efektyvumo konsultacijas, kaip tai daro Vyriausioji apskaitos įstaiga JAV arba *Riksrevisionsverket*[71]. Paketinis finansavimas taip pat reikalauja lanksčiau taikyti maksimalaus etatų skaičiaus politiką, kuri sunkiais ekonominiais laikais buvo priemonė tarnautojų skaičiaus didėjimui kontroliuoti. Be to, toks finansavimas reikalauja šiek tiek lanksčiau skatinti vadovus, kad jie kuo labiau atskleistų savo sumanumą. Jau anksčiau minėjome, kad įstatymų leidėjai nori kontroliuoti tiek visus biudžeto straipsnius, tiek ir valstybės tarnautojų kadrų skaičių bei atlyginimų normatyvus. Tačiau, nepaisant šių sunkumų bei išlygų, paketinis finansavimas duoda įdomią galimybę viešojo sektoriaus vadybininkams pasinaudoti savo sugebėjimais ir būti įvertintiems pagal jų pastangų sėkmę.

Paketinio finansavimo samprata dabar paplitusi labiau, nors dabar dažniau vadinama „rėmų" arba „rėminiu" finansavimu[72]. Rėminis finansavimas yra vienas komponentas bendros slinkties prie to, kad vadyba daugiau dėmesio skiria vyriausybės veiklos rezultatams, o ne jos sąnaudoms. Naujausias viešojo sektoriaus vadybos postūmis buvo siekimas pabrėžti atliktą darbą, vertinimą, kiek pasiekti iškelti tikslai, ir atlikto darbo siejimą su biudžetais bei asmeniniu užmokesčiu[73]. Kai viešiesiems vadybininkams suteikiama laisvė savarankiškai spręsti, kaip panaudoti fondus, tada darosi labiau įmanoma vertinti jų veiklą pagal tai, kiek pasiekiami tikslai, dėl kurių sutarta su jų politiniais arba administraciniais viršininkais[74].

REAKCIJA Į SUNKUMUS

Mes jau minėjome kai kuriuos Britanijos valstybės išlaidų kontrolės pakeitimus, kurie buvo ilgainiui įgyvendinti dėl nepastovios ekonominės sėkmės. *PESC* keitimosi procesas yra tik viena iš daugelio Vakarų šalių ekonominėje politikoje išryškėjusių reakcijų į biudžetui iškylančius sunkumus. Pirmiausia aptarsime, kaip buvo pakeistas pats Valstybės išlaidų kontrolės komitetas, o tada kalbėsime apie išteklių skirstymo tiek mikro, tiek makro biudžeto formavimo lygiu alternatyvius metodus, kurie buvo sukurti kaip atsakas į realų ir numanomą fiskalinį spaudimą[75]. Žinoma, daugelis vargingesnių šalių niekada negyveno be biudžetinės įtampos, o kiek nors didesnė įtampa turtingesnėse šalyse toms, ne tokioms turtingoms šalims atrodydavo gana valdoma.

Atsiskaitymų grynaisiais pinigais apribojimai

Pasak iš pradžių suformuluotos *PESC* programos, išlaidos buvo prognozuojamos tvirto svaro pagrindu (nors skaičiavimų pagrindas buvo dažnai keičiamas). Taigi *PESC* skirstė išteklius pagal teikiamų paslaugų apimtis, o ne pagal tų paslaugų kainą esamais pinigais. Infliacijos laikotarpiu tai reiškė, kad teikiamų paslaugų, už kurias vidutinis pilietis mokėjo mokesčius svarais ar pensais, kaina galėjo labai greitai didėti, o tikroji paslaugų vertė galėjo nė kiek nesikeisti. Dėl tokios sistemos parlamentinė kontrolė darėsi sunkesnė, kadangi skaičiavimai buvo grindžiami „keistais pinigais", taip pat menkai varžė administratorius, kurie, praėjus tam tikram laikui, niekad tiksliai nežinojo, kiek jie gali ar privalo išleisti pinigų.

Kadangi dėl tokio paslaugų apimčių biudžetinio finansavimo kilo politinių bei administracinių sunkumų, 1976 m. balandžio mėn. buvo įdiegti atsiskaitymų grynaisiais pinigais apribojimai. Buvo nustatytos absoliučios išlaidų, skaičiuojant einamąja svarų verte, ribos apytikriai 75 procentams visų valstybės biudžeto išlaidų. Tokie apribojimai buvo taikomi tik pirmiaisiais iš penkerių *PESC* numatytos veiklos metų, bet kadangi tai yra svarbiausi metai, kada biudžetas iš tikrųjų yra vykdomas, šios priemonės rodo, kad, reaguojant į didėjančią Britanijos vyriausybės finansinę krizę, kontrolė užgožia planavimą. Įdiegus atsiskaitymų grynaisiais pinigais apribojimus, buvo naudojamas ir rezervinis fondas, tačiau kaip trumpalaikė kontrolės priemonė, o ne kaip bendras „medaus puodas", į kurį galėtų kišti nagus tas, kuris pereikvojo pinigus[76]. Įdomu, kad įdiegus atsiskaitymų grynaisiais pinigais apribojimus, buvo pastebėta, jog vyriausybinės organizacijos neišleidžia, ir gana smarkiai, visų joms skirtų lėšų. Konservatyvūs iždininkai tai galėtų vertinti teigiamai, tačiau tie, kurie tvarko valstybės biudžetą siekdami reguliuoti šalies ekonomiką – o ką jau kalbėti apie galimus pasipelnytojus iš valstybės lėšų, – šį rezultatą vertina ne taip palankiai. Iškilę sunkumai dėl pinigų nepanaudojimo ir jų apribojimų šiek tiek paskatino leisti viešiesiems vadybininkams lanksčiau elgtis su metų gale jų sąskaitose likusiais pinigais[77]. Beveik visų valstybių biudžetinėse sistemose nepanaudoti pinigai turi būti sugrąžinami į valstybės iždą ir nepaliekami įstaigose, kurios, būdamos pakankamai taupios, juos išlaikė[78].

Didžiosios Britanijos vyriausybė dabar jau atsisakė pirminės pinigų ribojimo praktikos ir pakeitė ją sistema, kuri riboja mokestinius atsiskaitymus einamaisiais biudžetiniais metais, tačiau iš naujo sudaromų biudžetų piniginę išraišką vertina pagal prognozuojamą kainų lygį. Vienas analitikas šią sistemą pavadino „žagsinčiais pinigais", nes tai yra nauja teikiamų paslaugų apimčių finansavimo rūšis, tik išreikšta pinigais. Tas pats analitikas įrodinėjo,

kad pagrindinis šio pasikeitimo padarinys bus padidėjusi sumaištis dėl skelbiamų biudžeto skaičių[79].

Atsiskaitymų grynaisiais pinigais apribojimai Didžiosios Britanijos vyriausybei buvo naudinga laikina priemonė siekiant kontroliuoti valstybės išlaidas. Dėl tos pačios priežasties įvairūs šių apribojimų variantai buvo įdiegti daugumoje kitų išsivysčiusių šalių ir keliose mažiau išsivysčiusiose valstybėse[80]. Tačiau šie ribojimai yra labai jau „neaštrus" įrankis, ypač toms vyriausybėms, kurios turi gausybę įvairiausių programų. Maža to, jie parodė visuomenei, kuri nesupranta, koks sudėtingas šiuolaikinis finansavimas, kad, atsiradus tokiems kur kas rafinuotesniems paskirstymo būdams kaip *PESC* arba *PPBS*, daug sunkiau taikyti įprastus biudžeto kontrolės metodus. Todėl pažįstama (ir daugiausia klaidinga) analogija tarp namų ūkio biudžetų ir centrinės vyriausybės biudžeto formavimo yra patrauklesnė visuomenei.

Vokinis finansavimas

Aštuntajame ir devintojo dešimtmečio pradžioje ekonominio sąstingio sukeltoms problemoms spręsti Kanadoje buvo suformuota vokinio *(envelope budgeting)* finansavimo sistema[81]. Šis finansavimo metodas grindžiamas dviem skirstymo lygiais. Pirmausia ištekliai buvo paskirstomi vienuolikai „vokų" arba, kitaip sakant, tokioms politikos sritims kaip krašto apsauga ir socialiniai reikalai. Bendrieji ištekliai šioms sritims iš dalies buvo skiriami pagal susiklosčiusią tradiciją, o iš dalies pagal Ministrų kabineto, Iždo valdybos sekretoriato ir Finansų ministerijos nustatytus prioritetus. Kiekvienoje srityje atitinkami ministrai turėjo susidurti su paskirtų lėšų trūkumu. Kadangi kiekvienam „vokui" buvo skiriama fiksuota pinigų suma, tai išlaidų, skirtų vienai programai finansuoti, padidinimas turėjo būti kompensuojamas mažinant kitoms programoms skiriamas lėšas. Ministrai ir jų atstovai (valstybės tarnautojai, o ne politikai) turi imtis sunkios naštos skirstyti „voke" esančius išteklius. Jų sprendimai dar peržiūrimi ir tvirtinami Kabineto posėdyje bei Parlamente, tačiau paprastai jų rekomendacijos išlieka ir tampa galutiniu išteklių paskirstymu.

Šį įdomų metodą, padedantį spręsti nepakankamų išteklių paskirstymo problemą, pirmą kartą pasiūlė 1979 m. trumpai valdžiusi Clarko vyriausybė. Šios Pažangiųjų konservatorių vyriausybės politiniai lyderiai ieškojo būdų, kaip įdiegti griežtesnę finansinę drausmę ministerijose. Šitoks „atsisakymo ir didinimo" metodas valstybės išlaidoms kontroliuoti taikomas ne tik Kanadoje. Pavyzdžiui, Naujojoje Zelandijoje nuo 1980 m. įgyvendinant *COPE (Committee of Officials on Public Expenditure)* nuostatas, ministerijos, prašančios pinigų naujoms programoms, privalo nurodyti, kaip jos gali sutaupyti atitin-

kamų lėšų iš kitų programų. Nors dar atsirastų galimybių naujoms programoms finansuoti, tačiau, jas kuriant, turi būti dedamos tam tikros pastangos apkarpyti senąsias. Šis metodas skiriasi nuo kanadietiškojo tuo, kad čia svarstymai vyksta tik ministerijų lygiu. Kompromisai tarp skirtingų įstaigų pasiekiami *COPE* arba Finansų ministerijoje, tačiau politikai ir vėl verčiami pasverti naujųjų ir senųjų programų svarbą. Nors ne tokia formalia forma, tačiau panaši sistema buvo taikoma ir Australijoje, o Japonijoje biudžetinis finansavimas, grindžiamas „atsisakymo ir didinimo" filosofija, tapo įprastu dalyku. Pagaliau JAV 1990 m. priimtas Biudžeto vykdymo aktas reikalauja naujų programų atžvilgiu vadovautis principu – „pradėdamas mokėk", t. y. prieš patvirtindamas naują programą, sutaupyk arba rask naujų pajamų[82].

Ši finansavimo sistema labai gerai priverčia įvairių politikos sričių ministerijas ir jose dirbančius valstybės tarnautojus priiminėti sprendimus dėl kolektyvinių prioritetų. Tačiau ji neleidžia taip gerai priimti pradinių paskirstymo sprendimų dėl to, kiek reikia skirti kiekvienam iš pagrindinių portfelių. Tai vis dar reikia daryti būdais, panašiais į tuos, kuriais visada buvo sudarinėjami biudžetai. Tačiau metodas suteikia tam tikrų priemonių spręsti realaus išteklių trūkumo klausimą tokiais būdais, kurie „paskirsto skausmą" galbūt priimtiniausiai visoms suinteresuotoms šalims.

Struktūrinė biudžeto norma

Nors biudžeto formavimas makro lygiu yra pirmas logiškas žingsnis rengiant biudžetą, galutiniai biudžeto skaičiai dažniausiai atspindi tiek skaičius, gaunamus priėmus sprendimus dėl atskirų programų, tiek ir sprendimus dėl prekių ir paslaugų paskirstymo tarp viešojo ir privataus sektorių. Struktūrinė biudžeto norma yra būdas suinstitucinti valstybės išlaidų makro kontrolę ir mėginti suinstitucinti tam tikrą abiejų sektorių pusiausvyrą. Be to, ši finansavimo sistema grindžiama vidutinės arba ilgalaikės trukmės ekonomikos plėtros perspektyvomis ir todėl turi būti atsieta nuo svarstymų apie artimesnę politinę ateitį, mat tokie svarstymai paveiktų daugelį biudžetinių sprendimų.

Struktūrinis finansavimas prasideda nuo ekonomikos plėtros padarinių ir biudžetinių įplaukų infliacijos prognozių. Dėl pramoninėse šalyse taikomos progresyvinių mokesčių sistemos tiek infliacija, tiek ir reali ekonomikos plėtra didina valstybės pajamų proporciją privataus sektoriaus atžvilgiu. Tada šie „tiksliniai dividendai" gali būti naudojami mokesčiams mažinti arba išlaidoms didinti. Kai ši sistema aštuntajame ir devintajame dešimtmečiais veikė Nyderlanduose, buvo numatyta palaikyti apytikriai tokį viešojo sektoriaus dydį (palyginti su privačiuoju sektoriumi), koks jis buvo pradėjus įgyvendinti šį planą[83].

Kai struktūrinis finansavimas buvo taikomas Nyderlanduose, jis labai priminė JAV Brookingso instituto idėjas apie „visiško užimtumo biudžetą"[84]. Brookingso institutas pasiūlė apskaičiuoti, kokios būtų biudžeto įplaukos bei išlaidos tuo atveju, jeigu ekonomika funkcionuotų visiško užimtumo sąlygomis. Natūralu, kad jeigu ūkyje nebūtų visiško užimtumo, įplaukos iš mokesčių turėtų sumažėti, o išlaidos įvairioms socialinėms programoms – padidėti. Tai sukurtų „visiško užimtumo deficitą", kuris, pasak šio požiūrio į biudžetinį finansavimą, būtų pateisinamas kaip priemonė vėl atkurti ekonomikoje visišką užimtumą. Tačiau deficitas, kuris viršytų šį lygį, ekonomiškai nebūtų pateisinamas, nes rodytų politikų norą pirkti balsus už programų finansavimą ne iš surenkamų, o iš pasiskolintų pinigų[85]. Vokietijoje buvo panašiai mąstoma planavimo tikslams taikant „cikliškai neutralaus" biudžeto metines prognozes[86].

Struktūrinis finansavimas tam tikru mastu yra sprendimas, kaip spręsti. Biudžetiniame procese jis padeda apibrėžti derybų ribas, nurodo, kiek maksimaliai leistina didinti bendrąsias išlaidas. Iš esmės šis metodas labai tinka Nyderlandų politiniam gyvenimui[87]. Dėl didelio partinio susiskaidymo bei suinteresuotų grupių glaudaus ryšio su atitinkamomis ministerijomis gana sunku kontroliuoti biudžeto vykdymą pradedant žemiausiomis grandimis, kaip kad daroma *PESC* sistemoje. Bent jau netiesiogiai nustatydamas aukščiausią išlaidų ribą (pagrįstą pinigų suma, gaunama visai nepadidinus mokesčių ir galbūt net juos sumažinus), šis metodas nepadeda išvengti sunkių politinių sprendimų dėl išteklių panaudojimo prioritetų, tačiau jis gali padėti taip valdyti makroekonominius padarinius, kad tam tikru mastu būtų skatinama didesnė ekonomikos plėtra. Taikant šį metodą, problemos pradedamos svarstyti ne nuo politiškai grindžiamų trumpalaikių sprendimų, bet nuo ekonomikos augimo ir plėtros perspektyvinių planų. Be to, buvo sudaryta iš dalies depolitizuota biudžeto komisija, turėjusi konsultuoti Nyderlandų vyriausybę procedūriniais bei esminiais biudžeto formavimo klausimais. Taikant tokį mechanizmą, biudžetiniai sprendimai tampa technokratiškesni ir sumažėja politinė partijų kontrolė svarbiausiose valstybės politikos srityse.

Struktūrinė biudžeto norma taip pat parodo biudžetinio finansavimo ir kitų ekonominės politikos aspektų tarpusavio priklausomybę. Atsižvelgiant į tai, kad didžioji bendrųjų vyriausybės išlaidų dalis tenka valstybės tarnautojų apmokėjimui (1979 m. Olandijoje, kai ši programa buvo įgyvendinta, tai sudarė apie 30 procentų biudžeto išlaidų), biudžeto išlaidų ribojimo politika gali būti efektyvi tik tam tikru mastu derinama su atlyginimų ir kainų politika[88]. Jeigu toks derinimas atliekamas, valdžia gali palaikyti stabilią darbuotojų perkamąją galią ir tada, kai stengiasi kontroliuoti bendrąsias valstybės išlaidas.

Efektyvumas

Visi kalba apie valdymo efektyvumą, tačiau tik tada, kai kadaise buvę gausūs ištekliai pradeda vis labiau sekti, kai kurie valdžios atstovai ima iš tikrųjų ką nors daryti. Turint omenyje tai, kad sunku, o galbūt net neįmanoma apskaičiuoti ir įvertinti daugelio vyriausybinių programų įgyvendinimo tikrųjų rezultatų, viešajame sektoriuje efektyvumas griežtąja šio žodžio prasme vargu ar pasiekiamas[89]. Antra vertus, galima rasti metodų priversti vadybininkus ieškoti geresnių ir galbūt pigesnių būdų padaryti tai, ką jie daro.

Yra labai paprasta priemonė, verčianti vadybininkus galvoti apie efektyvumo didinimą, – tai duoti jiems mažiau pinigų ir liepti daryti tai, ką jie iki tol buvo suplanavę. Paprasčiausias jos variantas gerai žinomas vyriausybinių apkarpymų tyrinėtojams[90]; jį Švedijos finansininkai vadina „sūrio raikymu"[91] – tai lėšų sumažinimas visiems vienodai. Dabar įgyvendinama švedų samprata, oficialiau vadinama „pagrindine alternatyva", yra kur kas subtilesnis problemos sprendimo būdas. Švedijoje biudžetas formuojamas taip, kad, skirstant asignavimus programoms, atsižvelgiama į infliacijos koeficientą; iš pradžių tai yra finansavimo pagal teikiamų paslaugų apimtis variantas. Tad jeigu infliacija jau įskaičiuota į išlaidų prognozes, „pagrindinė alternatyva" yra gaunamus skaičius sumažinti dviem procentais. Idėja yra paprasta. Šiuo kukliu procentu galima padidinti efektyvumą net viešajame sektoriuje, kuriame padidinti produktyvumą gali būti sunku. Tiesą sakant, Švedijos vyriausybė paprastai nereikalauja iš administratorių, kad jie siūlytų savo idėjas, kaip didinti produktyvumą. Šiuo tikslu buvo įkurtos kelios vyriausybinės organizacijos, kaip antai vidaus konsultacinė tarnyba *Statskontor* bei valstybinė audito agentūra *Riksrevisionsverket*, kurios pataria tiek efektyvumo, tiek ir išlaidų teisėtumo klausimais. Danijos vyriausybė turi labai panašią programą, tačiau dėl išlaidų ir jų efektyvaus naudojimo planų ministerijoms leidžiama derėtis su Finansų ministerija. Po įtemptų pastangų suderinti planai kartais pranoksta Švedijoje dažniausiai taikomą dviejų procentų ribą[92]. Panašią sistemą taiko Airijos vyriausybė[93].

Didžiojoje Britanijoje buvo sukurtas dar subtilesnis valdymo efektyvumo didinimo būdas, vadinamas Finansinio valdymo iniciatyva *(Financial Management Initiative)*[94]. Šios naujovės samprata perimta tiesiogiai iš verslo. Valstybinės tarnybos vadybininkai apie savo organizacijas privalo galvoti kaip apie „išlaidų centrus" (mintis apie „pelno centrą" būtų pernelyg nenatūrali valdžiai). Kai vadybininkai perima šią sampratą, jie pradeda atkreipti dėmesį į tai, ką jie sukuria ir kiek tai kainuoja konkrečiu atveju, taip pat ima galvoti apie visuminę korporacinę strategiją. Tada iškyla užduotis sumažinti kiekvieno

kuriamo produkto ar teikiamos paslaugos išlaidas. Tai darydami, vadybininkai gali nuolatos svarstyti ir galimybes pasitelkti privatųjį sektorių[95]. Trumpai sakant, siekiant, kad būtų efektyviau teikiamos paslaugos, *FMI* sistema priverčia nuolat remtis informacija, kai svarstomos valdymo išlaidos.

Kol yra tik popieriuje, *FMI* tikslai neatrodo grėsmingi. Tačiau praktiškai, kaip mano daugelis kritikų, tai nėra paprastas patikrinimas, kaip funkcionuoja vyriausybės teikiamų paslaugų tinklas. Pirmiausia reikia priminti, kad ši iniciatyva buvo išplėtota Thatcher vyriausybei „pliekiant" daugelį valstybės tarnybų ir buvo kalbama, jog tai esąs tik kitas būdas sumenkinti valdžią ir išaukštinti privatųjį sektorių[96]. Antras su tuo susijęs veiksnys yra tai, kad vienas iš *FMI* sumanymų – aukštesniuosius valstybės tarnautojus padaryti vadybininkais, o ne politiniais patarėjais ar strategais. Tai yra dar vienas valstybinės tarnybos vaidmens sumenkinimas, nes valstybinė karjera gali tapti mažiau patraukli aukštos kvalifikacijos specialistams, kurie reikalingi norinčiai savo aukštus standartus išlaikyti valstybinei tarnybai[97]. Paskutinis, techniškesnis dalykas yra tai, ką jau minėjome anksčiau, – įvertinti valstybinės tarnybos veiklos rezultatus ir efektyvumą yra sunku ir galbūt net neįmanoma. Taigi *FMI* gali tik tiesiog pradėti kiekybiškai skaičiuoti neišmatuojamus dalykus ir, tai darydama, potencialiai gali priimti neteisingus sprendimus dėl politikos ir viešojo valdymo. Visi šie dalykai buvo iškelti viešumon, tačiau Thatcher vyriausybė buvo įsipareigojusi *FMI* ir su ja susijusiam valdymo ir efektyvumo vertinimui. Majoro ir Blairo vyriausybės toliau akcentavo vadybiškumą viešajame sektoriuje, nors Finansinio valdymo iniciatyvos *per se* buvo iš esmės atsisakyta[98].

Australija turėjo savo finansinio valdymo iniciatyvos variantą – Finansinio valdymo tobulinimo programą *(Financial Management Improvement Programme)*[99]. Jos tikslas taip pat buvo išskaidyti valdymą į išlaidų centrus ir suteikti galimybę jų vadybininkams patiems spręsti, kaip su skirtomis lėšomis gauti norimų rezultatų. Šis požiūris bei panaši Padidintų ministerijų įgaliojimų ir atskaitomybės programa *(Increased Ministerial Authority and Accountability)* Kanadoje patenka į tą pačią „valdymo dereguliavimo " kategoriją, nes vis daugiau biudžeto formavimo, pirkimo bei kadrų politikos sprendimų perkeliama į ministerijas ir pašalinama tiesioginė centrinių institucijų atliekama kontrolė[100]. Tai, kokiu mastu išlieka kontrolė, yra Iždo valdybos sekretoriato (Kanadoje) arba Finansų ministerijos (Australijoje) ir atskirų ministerijų derybų rezultatas[101].

Išoriniai vertinimai

Finansinio valdymo iniciatyva *(FMI)* perima svarbias vadybos idėjas iš privataus sektoriaus, ir mėginama pagerinti vyriausybės darbą. Kitos efekty-

vumo didinimo priemonės – į viešąjį sektorių pritraukti žmonių iš privataus verslo arba šiame sektoriuje pasitelkti vadybos ekspertus. Kaip ir Finansinio valdymo iniciatyvos atveju, buvo sumanyta valdymo funkcijas padaryti panašesnes į verslą, o verslo administratorius kviestis patarėjais.

Žymiausia tokio pobūdžio veiklos institucija buvo Prezidentinė išlaidų kontrolės privataus sektoriaus inspekcija, kitaip vadinama Grace'o komisija – jos pirmininko Peterio Grace'o vardu[102]. Per keletą mėnesių į Vašingtoną buvo pakviesti keli tūkstančiai privataus verslo administratorių, kurie turėjo ištirti visą vyriausybės darbą. Po to jie pateikė 2 478 rekomendacijas, kaip vyriausybė galėtų sutaupyti pinigų. Nors, pasak ekspertų, dauguma šių rekomendacijų buvo neįvykdomos viešojo valdymo srityje, o daugelis ignoravo politines valdymo realijas, vis dėlto šios pastangos leido sutaupyti daug lėšų[103]. Dauguma JAV valstijų vyriausybių ėmėsi panašių tyrimų ir sutaupė palyginti dar daugiau[104].

Jungtinių Valstijų vyriausybė yra atviresnė išoriniams vertintojams negu daugumos kitų šalių vyriausybės, tad jai lengviau pasinaudoti tokių institucijų kaip Grace'o komisija rekomendacijomis efektyvumui didinti. Kada vyriausybė yra ne tokia atvira, pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje, tiems patiems tikslams pasiekti reikia surasti kitų priemonių. Seras Derekas Rayneris (dabar jau Lordas Rayneris) į vyriausybę buvo pakviestas iš *Marks & Spencer* universalinių parduotuvių tinklo ir jam buvo pavesta atlikti konkrečių vyriausybei iškylančių vadybos problemų tyrimus[105]. Padėjėjais šiam darbui atlikti buvo paskirta nedidelė grupė jaunų, „ambicingų" valstybės tarnautojų, o kiekvienai „Raynerio analizei" buvo duota nedaug laiko pateikti įvertinimams bei rekomendacijoms. Po to Efektyvumo padalinys prie kabineto atidžiai tikrino, kaip įgyvendinamos šios rekomendacijos. Nors šios programos rezultatai nebuvo tokie geri, kaip tikėtasi, ypač tiems, kurie teigė, jog privatusis sektorius yra geriausias pavyzdys viešajam sektoriui, vadyba smarkiai pagerėjo[106].

Jungtinės Valstijos ir Didžioji Britanija jokiu būdu nebuvo vienintelės valstybės, kurios stengėsi įdiegti į valdymą kai kuriuos privataus verslo vadybos metodus arba siekė peržiūrėti vyriausybės politiką. Kanados vyriausybė nuėjo panašiu keliu kaip JAV – sudarė Nielseno komisiją, turėjusią pateikti rekomendacijas, kaip sumažinti išlaidas. Tačiau ši komisija skyrėsi nuo Grace'o komisijos, nes pusė jos narių buvo karjeros tarnautojai, o pusė – išoriniai vertintojai[107]. Sistemingai tikrinti įgyvendinamas vyriausybines programas pradėjo net Švedijos socialdemokratai, pasak kurių, viešasis sektorius tapo pernelyg didelis. Valdžios tvarkomo sektoriaus dydis toliau buvo nuolatos iš naujo persvarstomas ir valdant konservatorių vyriausybei, ir valdžion sugrįžus socialdemokratams[108]. Valdžios funkcijų peržiūra dešimtojo dešimtmečio

pradžioje, valdant konservatoriams, netgi paspartėjo. Nyderlanduose „peržiūrėjimo" procesas skatina vyriausybę imtis kai kurių politinių sprendimų ir verčia kiekvienais metais iš naujo svarstyti ir pagrįsti didelę biudžeto dalį[109]. Kaip ir visos anksčiau aptartos biudžeto formavimo ir finansinės kontrolės priemonės, šios analizės yra neišbaigtos ir netobulos, tačiau jos yra dar vienas ginklas rankose tų valdžios atstovų – tiek tarnautojų, tiek ir politikų, kurie iš tiesų nori kontroliuoti viešąsias išlaidas.

Grįžimas prie racionalumo?

Mes aptarėme keletą naujovių, kurių dauguma buvo įdiegtos devintajame ir dešimtajame dešimtmečiais reaguojant į iškilusius sunkumus, bet akivaizdu, kad iš dalies tai buvo pastangos racionaliai spręsti biudžeto formavimo problemas. Finansinio valdymo iniciatyvai ir jos analogams Britų sandraugos valstybėse būdingi gana svarbūs racionalumo elementai. Pavyzdžiui, buvo daroma prielaida, kad galima gana nedviprasmiškai įvertinti viešojo sektoriaus veiklos rezultatus ir kad aiškios korporacinio valdymo strategijos leistų įgyvendinti tam efektyvumui pasiekti reikalingą kontrolę. Be to, šie metodai grindžiami prielaida, kad biudžetiniai sprendimai turėtų būti paremti šiais rezultatais. Šitie metodai labiau susiję su vietiniais organizaciniais efektyvumo problemų sprendimais, negu su globaliniais sprendimais, glūdinčiais tokiose metodikose kaip programinis finansavimas.

Kaip minėjome, net tokie metodai kaip programinis finansavimas vėl tapo populiarūs. Devintajame dešimtmetyje vykdytų Australijos biudžeto reformų dalis buvo ir programinio finansavimo variantas, kurio taikymas suteikia didesnę veiksmų laisvę vadybininkams. Kitaip negu septintajame dešimtmetyje, kada didėjo valdžios išlaidos, šis programinio finansavimo variantas buvo pritaikytas biudžetinių apribojimų sąlygomis. Vis dėlto buvo pasiryžta leisti žinybų vadovams surasti geresnius negu centralizuotai priimamus sprendimus, o ne paprasčiausiai sumažinti bendrąsias valstybės išlaidas.

Taip pat buvo smarkiai sugrįžta prie atlikto darbo kriterijų ir mėginimų sieti organizacijos atliktą darbą su biudžetiniais sprendimais. Pavyzdžiui, 1993 m. *Government Performance and Results Act (GPRA,* Vašingtono kalba) reikalauja, kad visos įstaigos sukurtų veiklos planus ir rodiklius, o po to būtų vertinama, kaip jos įgyvendina šiuos tikslus; Vyriausioji apskaitos įstaiga yra pagrindinė šio proceso taškų skaičiuotoja[110]. Nors beveik neįmanoma pašalinti politikos iš finansavimo, *GPRA* strategija yra siekti, kad šį procesą kuo labiau lemtų atlikto darbo kriterijai, o jis pats taptų „racionalus" ir automatiškas.

BENDROSIOS BIUDŽETO FORMAVIMO PROBLEMOS

Pateikėme tik penkis pavyzdžius iš plataus diapazono naujovių, kurios buvo įdiegtos reaguojant į fiskalinę Vakarų šalių vyriausybių ir ūkio krizę[111]. Daugelis panašių problemų yra būdingos ir mažiau išsivysčiusioms šalims, tačiau šios šalys nepatyrė palyginti geresnių laikų. Vis dėlto šie penki pavyzdžiai iliustruoja tipiškas problemas, kurias reikia spręsti suvokus, kad valdžios išlaidos tampa nekontroliuojamos. Visi šie metodai laikomi trumpalaikiu atsaku į iškilusias trumpalaikes problemas, nors, juos taikant, gali būti atsižvelgiama ir į ilgalaikius motyvus. Tačiau kelios kitos problemos nebuvo atspindimos šiose programose, o tai yra problemos, su kuriomis susiduria kiekviena vyriausybė spręsdama, kiek išleisti pinigų ir kaip juos išleisti.

Tarpvyriausybinė biudžeto kontrolė

Federacinėse valstybėse itin aktuali problema yra išlaidų politikos derinimas įvairiais valdžios lygiais. Net unitarinėse valstybėse regioniniai valdžios organai gana savarankiškai tvarko savo išlaidas ir gali trukdyti vykdyti suderintą biudžeto politiką. Suderintų veiksmų svarbą lemia tai, kad biudžetas tampa ekonomikos reguliavimo priemone, o centrinei vyriausybei reikia subalansuoti ne tik savo sąskaitas, bet ir bendrąsias valstybės pajamas ir išlaidas. Jeigu centrinė vyriausybė pasirinktų ekspansinę politiką ir sumažintų mokesčius, tai tokių sprendimų rezultatus gali paversti niekais mokesčius didinančios regioninės vyriausybės. Pavyzdžiui, Kennedy'o administracijos 1963 m. mokesčių sumažinimo poveikį iš dalies sušvelnino padidinti valstijų ir vietiniai mokesčiai tais pačiais ir vėlesniais metais[112]. Jungtinėje Karalystėje, kuri yra unitarinė valstybė, vietinės valdžios kartkartėmis prieštaraudavo tiek dėl esminių vyriausybės nustatytų biudžeto principų, tiek ir dėl konkrečių jo dalių. Iš dalies todėl, kad turėjo galimybę gauti pajamų iš vietos nuosavybės – nekilnojamojo turto – mokesčio, jos kai kada išleisdavo daugiau arba mažiau, negu reikalavo centrinė vyriausybė[113].

Thatcher vyriausybė ėmėsi spręsti šią problemą keliais būdais. Pirmiausia buvo įvestas „turto mokesčio apribojimas", nurodant, kiek pinigų vietos valdžia gali surinkti savo naudai, ir įpareigojant kiekvieną vietos valdžią pateikti išsamią išlaidų ataskaitą. Antra, turto mokestis buvo pakeistas „bendruomenės rinkliava", arba pagalvės mokesčiu, kuris turėjo būti vienodas visiems vietos bendruomenės gyventojams[114]. Ši taktika turėjo apriboti vietinės valdžios surenkamų pinigų kiekį, turint omenyje, kad mokestis buvo toks regresinis, jog tik nedaugelis savivaldybių būtų norėjusios jį didinti. Minėtu mokesčiu bei centralizuotu verslo turto mokesčių administravimu buvo ketinama

sugrąžinti centrinei vyriausybei didesnę fiskalinės politikos kontrolę. Bet bendruomenės rinkliava pasirodė tokia nepopuliari, kad vienu pirmųjų p. Thatcher kabinetą pakeitusios Majoro vyriausybės potvarkiu ji buvo atšaukta ir buvo sugrąžintas anksčiau praktikuotas vietinių turto mokesčių variantas[115].

Vokietija sukūrė subtilesnį mechanizmą tarpvyriausybinės finansinės kontrolės problemai spręsti. „Normaliais" metais žemių (*Land*) vyriausybės ir vietinės savivaldybės nusprendžia, kokius nori įvesti mokesčius ir kokios bus išlaidos (nors žemių ir federalinės pajamos yra glaudžiai susietos)[116]. Tačiau yra tam tikros sąlygos, kuriomis federalinė vyriausybė gali primesti savo norus naudodama tokias ekonomines priemones kaip mokesčių tarifų keitimas, vyriausybinių kreditų išdavimas ir specialiųjų fondų panaudojimas, jeigu skelbiama ekonominė krizė[117]. Šios griežtos sąlygos nenurodo žemių vyriausybėms, kaip išleisti pinigus, o tik netiesiogiai gali daryti įtaką bendrosioms išlaidoms. Tačiau šis mechanizmas kuria didesnes galimybes koordinuoti biudžeto politiką, ypač kai yra įtraukiamos ekonomikos tarybos konsultacinės tarnybos ir Finansinio planavimo taryba.

Šis koordinuotas požiūris į finansų vadybą turi padidinti federacinių sistemų centrinių vyriausybių galimybes siekti trokštamų ekonominių rezultatų – šią išvadą sustiprino ir, palyginti su kitomis pramoninėmis šalimis, spartesnė Vokietijos ekonomikos plėtra beveik per visą pokario laikotarpį. Kitos federalinės vyriausybės, pavyzdžiui, Austrijos, Kanados ir Australijos, taip pat ėmėsi ekonominio stabilizavimo priemonių, bet nė viena neįdiegė tokios fiskalinės koordinacijos, kokia yra Vokietijoje[118].

Metiniai biudžetai

Kita klasikinė finansavimo problema ta, kad jo laiko horizontas labai siauras, ypač modernioje visuomenėje, kuriai būdingos didelio masto kapitalo investicijos, ilgas techninių ir mokslinių programų kūrimo laikas ir poreikis tam tikrą laiko tarpą kontroliuoti galimą biudžeto didėjimą. Tradicinis biudžeto formavimo modelis reikalavo pateikti kasmetinę pajamų ir išlaidų sąmatą, o baigiantis metams kaip nors suskaičiuoti jo deficitą ar perteklių. Tai buvo labai suprantama biudžeto formavimo forma, leidusi įstatymų leidėjams griežtai kontroliuoti vykdomosios valdžios išlaidas.

Dabar reformos verčia sudarinėti biudžetus ilgesniam laikotarpiui. Biudžetai projektuojami mažiausiai dvejiems arba trejiems metams į priekį, o sprendimų priėmėjai turi galimybę kiekvienais metais peržiūrėti savo prognozes. Šis modelis ypač padeda atskleisti programas, kurių išlaidos pirmaisiais metais gali būti mažos, bet vėlesniais metais gali greitai augti didinant įsipareigojimus ir skleidžiant informaciją apie programą. Žinoma, nėra

pagrindo laukti, kad šių programų gynėjai visiškai sąžiningai atskleis jų padarinius ar net jas suvoks, bet analizė ilgesnės perspektyvos požiūriu gali bent jau paskatinti kai kuriuos proceso dalyvius pamąstyti apie padarinius.

Kai kurios šalys dabar rimčiau vertina daugiametį finansavimą. Pavyzdžiui, Suomijos vyriausybė beveik dešimtmetį projektavo ilgamečius perspektyvinius biudžetus, bet 2000 m. nustatė tvirtesnes ilgalaikių išlaidų „lubas"[119]. Be to, šioms „luboms" dabar turės pritarti įstatymų leidėjai. Įstatymų leidėjų įtraukimas reiškia siekį įpareigoti juos šiems skaičiams, kad *post factum* nekiltų klausimas, ar išlaidų planas buvo tinkamai išnagrinėtas. Be to, paversdama šiuos skaičius pasitikėjimo klausimu, vyriausybė gali pasiekti, kad jos programa būtų priimta esant stipriai politinei paramai, o tai ypač svarbu tokiai daugiapartinei koalicinei vyriausybei, kokia yra Suomijos vyriausybė.

Kapitalo investicijų finansavimas

Formuojant biudžetą, daugiausia svarstomi einamosios biudžeto išlaidos, tačiau visuomenei ne mažiau svarbūs vyriausybės priimami sprendimai dėl kapitalo išteklių paskirstymo[120]. Ši problema tampa itin aktuali, kai daugelis suvalstybintų pramonės šakų priklauso nuo ilgalaikių vyriausybės investicijų. Priimant investicinius sprendimus, vyriausybei iškyla keletas svarbių klausimų. Pats svarbiausias klausimas – kur geriau investuoti turimus šalies kapitalo išteklius – į viešąjį ar į privatųjį sektorių. Iš dalies tai beveik tokio pat pobūdžio rinkimasis, kuris iškyla sudarinėjant einamąjį biudžetą, tik investicijų finansavimas gali turėti net dar didesnių ilgalaikių padarinių visuomenei. Pirma, sprendimai investuoti pinigus į viešąjį sektorių gali sukurti tam tikro tipo prekių „atsargas", kurios daro įtaką strateginiams tikslams ir riboja galimybes rinktis ateityje. Pavyzdžiui, ankstesniųjų Didžiosios Britanijos vyriausybių nutarimai sukurti labai didelį valstybės butų fondą sukėlė politinių problemų Thatcher vyriausybei, kuri norėjo skirti daugiau dėmesio privačiai gyvenamųjų namų statybai. Be to, kai valstybė naudoja išteklius pagrindinių prekių kūrimui ir pirkimui, mažiau prekių įgyjama privačiajame sektoriuje, todėl galima tikėtis, jog sulėtės ekonomikos augimas[121].

Pagaliau būta tendencijų, panaudojant valstybės kapitalą, gelbėti bankrutuojančius, o ne remti geriausiuosius[122]. Tai ypač akivaizdu kalbant apie suvalstybintos pramonės įmones. Žinant, kiek politiškai svarbios užimtumą garantuojančios valstybinės įmonės, bet kuri vyriausybė bus spaudžiama skirti investicijas veikiančioms organizacijoms, kurios jau suteikia aiškų darbą konkretiems darbuotojams, ir nebus skatinama skirti tas pačias lėšas besikuriančioms naujoms įmonėms subsidijuoti. Panašiai net ten, kur parlamentinės

institucijos griežtai kontroliuoja išlaidas, jos apskritai mažiau linkusios prieštarauti kapitalo investicijoms – ypač kai šios skiriamos parlamentarų atstovaujamiems regionams – negu einamosioms išlaidoms. Kapitalo investavimas suteikia galimybę įsiamžinti įstatymų leidėjams, kurie šitokiu būdu gali pademonstruoti savo rinkėjams, jog buvo naudingai dirbę parlamentarai. Vis dėlto jeigu įstatymų leidėjai iš tiesų nori įsiamžinti, jiems patartina statyti paminklus, o ne ligonines, mokyklas ar krašto apsaugos įstaigas. Paminklus būtina retkarčiais tik nuvalyti, o kitos valstybės kapitalo investicijos reikalingos nuolatinės paramos ir einamųjų išlaidų, bet tai greitai viršija pradinio kapitalo išlaidas.

Sunku aptarti ir įvertinti įvairius kapitalo fondų skirstymo būdus. Buvo sukurta daug įvairių sampratų, kai kurios iš jų taip ir liko grynai teoriniais svarstymais, tačiau kelis bendrus dalykus reikia pasiaiškinti. Vienas iš jų yra tas, kad kapitalo investicijų finansavimas dažniausiai yra vykdomas labai apgaulingu būdu, nors nėra aišku, kas ką kvailina. Taigi suvalstybintoms arba apskritai sunkiai besiverčiančioms įmonėms įprasta skirti investicines paskolas, nors beveik kiekvienas žmogus, bent kiek susipažinęs su tikrąja padėtimi, žino, jog šios paskolos niekad nebus grąžintos. Paprasčiausiai yra daug priimtiniau duoti paskolą, kai visi svarsto biudžetą (o paskolos nebūtinai turi būti atspindimos biudžete), o tada skolą nurašyti ateičiai, neapibrėžtam laikui. Panašiai galima skirti kapitalą vyriausybei tiesiogiai neišleidžiant nė penso, pavyzdžiui, kada vyriausybė garantuoja už privačias paskolas pramonei[123]. Jei tik įmonė sugeba išmokėti paskolą, ši praktika vyriausybei tiesiogiai nieko nekainuoja, reikia tik pasirašyti, kad paskola bus grąžinta jos mokėjimą laiduojant vyriausybei. Bet pinigai nukreipiami įmonėms, tarkim, JAV Lockheedo ar Chryslerio kompanijoms, nors privačiame versle tokios paskolos be valstybės garantijų nebūtų ekonomiškai pagrįstos.

Baigiant aptarti kapitalo finansavimą, reikia pažymėti, kad jis yra mažiausiai inkrementinė biudžeto sudarymo forma. Kapitalas yra patogiausias būdas išvengti išlaidų, kadangi beveik nebūna nuolatinių įsipareigojimų konkretiems ūkio subjektams. Gali būti aplinkybių, kai anksčiau padarytos kapitalo investicijos reikalingos papildomų išlaidų, kad būtų veiksmingos, tačiau net jeigu ir neskiriama daugiau pinigų, bus prarastas tik potencialus pelnas, o ūkio subjektai nieko nepraras. Todėl kai vyriausybės būna priverstos mažinti išlaidas, investicijos apkarpomos beveik pirmiausia. Taip veikiant, galima sutaupyti grašius, o prarasti milijonus, nes kapitalo investicijos dažnai susijusios su einamųjų santaupų perkėlimu iš trumpalaikės į ilgalaikę perspektyvą, įdiegiant naujesnę, ne taip imlią darbo jėgai įrangą arba statant šiuolaikiškus energiją taupančius pastatus. Be to, jeigu investicijų finansavimas kasmet persvarstomas iš naujo, tai kyla pavojus, kad atsiradus būtinybei

sumažinti biudžetą, pradėti projektai nebus užbaigti, o pinigai bei materialiniai ištekliai bus išeikvoti.

Mokesčių ir išlaidų derinimas

Kita problema, kuri neduoda ramybės biudžeto sudarytojams, politikams ir administratoriams, yra mokesčių dydžio ir išlaidų suderinimas. Abi šios valstybės biudžeto dalys yra glaudžiai susijusios: viena vertus, gaunamos pajamos skatina didinti išlaidas, antra vertus, spaudimas didinti išlaidas reikalauja didesnių pajamų. Visais atvejais sunku suskaičiuoti, kiek galima išleisti, nežinant, kiek padidės įplaukos, kaip ir sunku nustatyti mokesčius, nežinant, kokias pinigų sumas ketinama išleisti. Nors abi valstybės biudžeto dalys glaudžiai susijusios, dažniausiai jos sudarinėjamos atskirai, todėl gali rastis akivaizdžių prieštaravimų. Tai mažiau būdinga parlamentinėms valstybėms, nes čia *vyriausybė* gali palyginti daugiau kontroliuoti politiką negu prezidentinėse šalyse, kuriose didesnė parlamentų įtaka. Tačiau net ir esant parlamentiniam valdymui, biudžeto pajamų ir išlaidų straipsniai dažnai priiminėjami skirtingu laiku ir juos gali rengti skirtingos institucijos. Dėl susiklosčiusios tradicijos arba dėl organizacinių motyvų ir noro sutelkti kompetenciją vienoje vietoje institucijos, kurios atsakingos už išlaidų planavimą, gali būti atskirtos nuo tarnybų, įpareigotų parengti biudžetinių pajamų projektus[124]. Nors organizaciniu požiūriu ši sistema ir pasiteisintų, ji nepadėtų subalansuoti biudžeto.

Mokesčių nustatymas ir išlaidų svarstymas atskirti instituciškai, o šie du procesai taip pat psichologiškai atskirti daugelio piliečių bei politinių veikėjų sąmonėje, todėl labai dažnai turime nesubalansuotą biudžetą[125]. Per keturiasdešimt ketverius metus, nuo 1950 iki 1993 m., JAV vyriausybė keturiasdešimt kartų patvirtino nesubalansuotą biudžetą, nors tuo metu iš esmės smarkiai augo ekonomika. Jungtinės Amerikos Valstijos nebuvo išimtis: per tą patį laikotarpį Didžiosios Britanijos vyriausybė patvirtino keturiasdešimt du nesubalansuotus biudžetus, o Italija ir Airija kiekvienais metais turėjo deficitinį biudžetą. Net išmintingą finansinę politiką vykdanti Vokietija trisdešimt metų gyveno su deficitiniu biudžetu[126]. Taigi nereikia jokios ekonominės krizės, kad šalyje susidarytų biudžeto deficitas; pats sprendimų priėmimo procesas, atskiriantis pajamų ir išlaidų sąmatas, gali sukelti šiuos padarinius, o jie sustiprėja dėl paprastos politinės realybės – daug lengviau leisti pinigus rinkėjų poreikiams, negu juos apmokestinti.

Mokesčių surinkimą ir išlaidas nelengva subalansuoti turtingose pramoninėse valstybėse, dar sunkiau tai padaryti trečiojo pasaulio šalyse. Dėl ribotų galimybių numatyti abu biudžeto komponentus dviejų klaidingų prognozių

derinys lemia tai, kad biudžeto formavimas grindžiamas miglotais apskaičiavimais, o pats biudžetas dažnai taisomas. Tai taip pat reiškia, kad šios šalys, prognozuodamos savo pajamas, privalo pirmiausia atkreipti dėmesį į tuos mokesčių mokėtojus, kurie galbūt neklesti ekonomikos augimo laikais, tačiau kompensuoja šį trūkumą tuo, jog yra labiau nuspėjami susiklosčius nepalankioms ekonominėms aplinkybėms. Taip pat aišku, kad šios šalys tampa vis labiau priklausomos nuo paskolų ir subsidijų, kurias gali suteikti tik tokios tarptautinės finansinės institucijos kaip Tarptautinis Valiutos Fondas, Pasaulio Bankas, Amerikos Plėtros Bankas ir pan. Kadangi silpnai išsivysčiusių šalių ekonominio ir socialinio gyvenimo sąlygos paprastai būna varganos, tai vos tik atsiradus biudžeto pertekliui, tuoj pat didėja politinis spaudimas išleisti šiuos pinigus. Dėl tos pačios priežasties, atsirandus deficitui, beveik nėra jokių galimybių kreiptis pagalbos kur nors kitur, išskyrus tarptautines organizacijas.

Nebiudžetinės operacijos

Paskutinė bendroji biudžeto formavimo problema yra ta, kad daugumoje šalių ne visi valdžios finansiniai veiksmai įtraukiami į pagrindinį biudžeto dokumentą ir apskaičiavimus[127]. Be to, daugelyje šalių didėjant vyriausybės aktyvumui, proporcingai stiprėja „nebiudžetinė" veikla[128]. Yra keletas nebiudžetinės veiklos formų. Viena jų – atskirti tam tikrus pajamų ir išlaidų fondus ir juos naudoti nepriklausomai nuo viso biudžeto. Kai kuriose šalyse taip yra sprendžiama socialinės apsaugos problema. Iš atlyginimo dalis mokesčių atidedama pensijoms, sveikatos apsaugai ir panašiems tikslams, ir visa ši sistema funkcionuoja taip, tarsi tai būtų privati draudimo kompanija, kokios legaliai veikia daugelyje šalių[129].

Nuo biudžetinio proceso dar labiau atskirti tokie finansiniai instrumentai kaip paskolos, kurias kada nors reikės grąžinti, tačiau kurį laiką joms skirtos realios išlaidos daugelyje šalių nebūna įtraukiamos į biudžetą[130]. O jeigu jos įtraukiamos, tai dažniausiai kaip galimo skolinimosi apribojimai, o ne kaip skirstomų lėšų dalis. Taip pat yra tokių politikos instrumentų kaip draudimas ir paskolų garantijos, kurios trumpalaikėje perspektyvoje beveik arba visai nieko nekainuoja, tačiau ateityje gali pridaryti labai didelių nenumatytų įsiskolinimų, kurių vyriausybė nesugebės apmokėti. Pagaliau išmokos daromos per mokesčių sistemą – per vadinamąsias mokesčių nuolaidas arba, kalbant mandagiau, per „spragas" – šitaip valdžia reguliuoja realius ekonominius visuomenės išteklius nepriimdama sprendimų dėl išlaidų[131].

Yra labai svarių politinių ir administracinių priežasčių, skatinančių vyriausybes vis plačiau taikyti nebiudžetines operacijas. Pirmiausia pažymėti-

na, kad politiniu požiūriu šios operacijos leidžia vyriausybėms teikti savo piliečiams gėrybes ir paslaugas be *akivaizdžių* finansinių sąnaudų. Kai piliečiai spaudžia vyriausybę teikti socialines paslaugas ir kartu mažinti jų kainas, šios nebiudžetinės operacijos leidžia politiniams vadovams įvykdyti šiuos, atrodytų, neįmanomus dalykus. Be to, naudodama tokius politinius įrankius kaip mokesčių nuolaidos, vyriausybė inicijuoja tam tikrą veiklą, tačiau didžiąją realių išlaidų dalį padengia privatūs ūkio subjektai.

Antra, gali būti svarbu atskirti tam tikrus fondus nuo bendrojo biudžeto arba siekiant apsaugoti jų pajamų šaltinius nuo galimo kėsinimosi į juos, arba norint palaikyti patogų mitą, kad šie fondai iš tikrųjų nepriklauso vyriausybei. Socialinė apsauga yra akivaizdus tokio pobūdžio veiksmų pavyzdys; gyventojams daug maloniau patikėti, kad jie daro įnašus į draudimo fondą, o ne moka tiesioginius mokesčius vyriausybei. Pagaliau kai kurie valdžios veiksmai, pavyzdžiui, draudiminės operacijos, gali iš tiesų būti suvokiami kaip atskira veikla – pusiau verslas. Tokios veiklos imtis daug geriau, kai ji atsieta nuo didelį susidomėjimą keliančių politinių konfliktų, kurie kyla svarstant valstybės biudžetą. Reikalai tvarkomi taip, tarsi tai iš tiesų būtų privatus sektorius.

Garantuoti tinkamą finansinę ir politinę nebiudžetinių išlaidų kontrolę visada sunku, o kartais ir neįmanoma. Kai kurių nebiudžetinių operacijų, pavyzdžiui, mokesčių nuolaidų, neįmanoma apriboti įprastiniais išlaidų kontrolės būdais, nes jos labiau priklauso nuo piliečių, reaguojančių į mokestines paskatas, veiksmų ir jas gali veikti tokie veiksniai kaip kainų ar palūkanų normų pokyčiai[132]. Galutinė vyriausybės išlaidų sąmata draudimo srityse gali priklausyti nuo oro sąlygų (derliaus draudimo arba draudimo nuo potvynių atvejais) arba nuo procesų, vykstančių tarptautinėje rinkoje. Visuminės paskolų išlaidos gali priklausyti nuo jas gavusiųjų sąžiningumo ar net geros atminties. Trumpai sakant, nors valdžia stengiasi valdyti ekonomiką kontroliuodama bendrąsias valstybės išlaidas, kai kurios jos pačios taikomos priemonės gali užkirsti kelią šio tikslo įgyvendinimui.

REZIUMĖ

Valstybės biudžetas visada buvo svarbiausias valdžios rūpestis. Kartu jis yra valdžios ketinimų ekonominėje ir socialinėje srityse planas bei jos politinės galios išraiška. Apskritai valstybės biudžeto svarba per pastaruosius du dešimtmečius tik padidėjo, nes daugelyje šalių kilo konservatyvesnės politinės nuotaikos ir reikalavimai apriboti vyriausybinius mokesčius bei išlaidas. Šią svarbą taip pat lėmė ir daugelio valstybių nesugebėjimas suderinti mokesčių surinkimą ir išlaidas, o svarbiausias šito padarinys yra didžiuliai

valstybės deficitai. Pagaliau dėl daugumos šalių bendrųjų ekonominių problemų valstybės iždo įplaukos nėra tokios garantuotos kaip anksčiau. Tad valstybės biudžeto reikalais privalo labai rūpintis visi šiuolaikiniai politiniai vadovai.

Nors politiniai vadovai iš pažiūros galingi, jiems ir toliau bus sunku kontroliuoti biudžetą. Pirma, nėra netgi aiškios ir visuotinai pripažįstamos sampratos, kas yra įskaičiuotina į biudžetą bei kas yra deficitas[133]. Antra, dėl inkrementalizmo ir nekontroliuojamas išlaidas skatinančių veiksnių sunkiau būna jį tvarkyti ir kontroliuoti. Trečia, daugelį sprendimų dėl išlaidų dydžio lemia ne tik valdžios pareigūnai, bet ir fiziniai asmenys bei privačiosios organizacijos.

Ir pagaliau visada daromas politinis spaudimas didinti išlaidas, bet nedaug kas nori didinti mokesčius. Labiausiai spaudžia didinti išlaidas valdymo institucijos. Viešojo administravimo dinamika rodo, kad vyriausybinės organizacijos privalo nuolat rūpintis biudžeto formavimu. Nuo to priklauso, ar jos išliks, o jei išliks, tai kiek bus įtakingos ir kokią turės veikimo laisvę. Psichologiniai bei prestižo dalykai taip pat susiję su biudžetu, nes jie gali nulemti kad ir nežymius kasmetinių asignavimų skirtumus arba asignavimų įvairioms įstaigoms pokyčius. Politinės kovos dėl biudžeto rezultatai surikiuoja nugalėtojus ir pralaimėjusius, o permaininga sėkmė šioje kovoje parodo vyriausybės interesų ir prioritetų kaitą.

Biudžeto reikšmė dar daugiau išaugo, kai daugelio šalių piliečiai pradėjo vis labiau abejoti daugybe valstybės išlaidų straipsnių bei jų mokamais mokesčiais, kurie padengia tas išlaidas. Reaguojant į šias abejones, buvo atlikta daugybė procedūrinių ir institucinių reformų. Tačiau, nors būta daug gerų ketinimų, vis dėlto akivaizdu, kad jokios metodinės procedūros nepadės, jeigu nebus tvirto ryžto kontroliuoti išlaidas. O jei tokia valia yra, tai ir daugelio procedūrų gali neprireikti. Institucijos ir jų veiklos procedūros yra svarbūs dalykai, tačiau jie negali pakeisti vyriausybės struktūrose dirbančių žmonių ryžto ir sugebėjimų.

IŠNAŠOS

1. Richard Rose, *Lesson Drawing in Public Policy* (Chatham, NJ: Chatham House, 1993).
2. International Monetary Fund, *Government Financial Statistics Yearbook* (Washington, DC: IMF, annual).
3. Office of Management and Budget, *Budget of the United States, FY-1989* (Washington, DC: Government Printing Office, 1988).

4. Björn Eriksson, „Sweden's Budget System in a Changing World", *Public Budgeting and Finance*, 3, 1983, pp. 64–80.

5. Žr.: Howard A. Franck, „Expenditure Forecasting" and William Earle Klay, „Revenue Forecasting": A Learning Perspective", in Jack Rabin, ed., *Handbook of Public Budgeting* (New York: Marcel Dekker, 1992).

6. Rudolph G.Penner, „Forecasting Budget Totals: Why Can't We Get It Right?" in Michael J. Boskin and Aaron Wildavsky, eds, *The Federal Budget: Economics and Politics* (San Francisco: Institute of Contemporary Studies, 1982).

7. Eddy Omolehinwa and Emery M. Roe, „Boom and Bust Budgeting: Repetitive Processes in Nigeria, Kenya and Ghana", *Public Budgeting and Finance* 9, 1989, pp. 43–65; Naomi Caiden, „Unanswered Questions: Planning and Budgeting in Poor Countries Revisited", in Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Administration* (New York: Marcel Dekker, 1991).

8. Edward Gramlich, „Intergovernmental Grants: A Review of the Literature", in Wallace E. Oates, ed., *The Political Economy of Fiscal Federalism* (Lexington, MA: D. C. Heath, 1977), pp. 217–37.

9. Jurgen Gronnegård Christensen, „Hierarchical and Contractual Approaches to Budgetary Reform", *Journal of Theoretical Politics*, 4, 1992, pp.67–91.

10. David O. Sears and Jack Citrin, *Tax Revolt: Something for Nothing in California*, enlarged edn (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985).

11. JAV federalinė vyriausybė pakeitė savo klasifikaciją nuo „neapskaičiuojamų" į „privalomus". Šie duomenys yra apskaičiuoti siekiant taikyti senąją klasifikaciją. Žr. *Budget of the United States, FY 1993* (Washington, DC: Government Printing Office, 1992).

12. Autoriaus apskaičiavimai pagal *The Swedish Budget* (Stockholm: Ministry of Finance) kasmetinio leidinio duomenis.

13. Gerą kritinę analizę žr. Peter Self, *Government by the Market?: The Politics of Public Choice* (Boulder, CO: Westview, 1993).

14. Rick Van Loon, „The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government; The First Three Years," *Canadian Public Administration*, 26, 1983, p.p. 255–284.

15. Guy Lord, *The French Budgetary Process* (Berkeley: University of California Press, 1973); R. de la Geniere, *Le budget* (Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1976).

16. Apie centrinių įstaigų apibrėžimą ir jų svarbą žr.: Colin Campbell and George Szablowski, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour of Central Agencies* (Toronto: Macmillan of Canada, 1979).

17. Hugh Heclo and Aaron Wildavsky, *The Private Government of Public Money* (Berkeley: University of California Press, 1974), p. 160.

18. Nevil Johnson, *State and Government in the Federal Republic of Germany; The Executive at Work*, 2nd edn (Oxford: Pergamon, 1983), p. 113.

19. Žr. 4 skyrių.

20. Pertti Ahonen and Esa Tammelin, „Muddling Through, Too: Evaluative Auditing of Budgeting in Finland," in Andrew Gray, Bill Jenkins and Bob Segsworth, eds, *Budgeting, Auditing and Evaluation* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1993).

21. Tai yra pagrindinis W. Niskaneno argumentas. Žr.: William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine/Atherton, 1971).

22. Caiden, „Unanswered Questions," *op.cit.*

23. Christopher Pollitt and Geert Bauckaert (Oxford: Oxford University Press, 2000).

24. Žr. Peter S. Cleaves, *Bureaucratic Politics and Administration in Chile* (Berkeley: University of California Press, 1974), pp. 316–18.

25. Aaron Wildavsky, *Budgeting: A Comparative Theory of the Budgetary Process*, 2nd edn (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1986), pp. 14–20.

26. James D. Savage, *Balanced Budgets and American Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1988).

27. Daniel Tarschys, „Rational Decremental Budgeting," *Policy Sciences* 14, 1981, pp. 49–58; „Curbing Public Expenditures: Current Trends," *Journal of Public Policy*, 5, 1985, pp. 23–67.

28. Otto A. Davis, M. A. H. Dempster and Aaron Wildavsky, „A Theory of the Budgetary Process," *American Political Science Review*, 60, 1969, pp. 529–547.

29. William Ascher, *Forecasting: An Appraisal for Policy Makers and Planners* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978); Stephen H. Linder and B. Guy Peters, „From Social Theory to Policy Design," *Journal of Public Policy*, 4, 1984, pp. 237–259.

30. Robert E. Goodin, *Political Theory and Public Policy* (Chicago: University of Chicago Press, 1982).

31. P.B. Natchez and I.C. Bupp, „Policy and Priority in the Budgetary Process," *American Political Science Review*, 67, 1973, pp. 951–963.

32. Otto A. Davis, M. A. H. Dempster and Aaron Wildavsky, „Toward a Predictive Theory of Government Budgeting," *British Journal of Political Science*, 4, 1974, pp. 419–452.

33. Robert E. Goodin, *Political Theory and Public Policy* (Chicago: Unversity of Chicago Press, 1982).
34. Žr.: Brian W. Hogwood and B. Guy Peters, *Policy Dynamics* (Brighton: Wheatsheaf, 1983).
35. Žr.: Gisli Blondal „Balancing the Budget: Budgetary Practices and Fiscal Policy Issues in Iceland," *Public Budgeting and Finance*, 3, 1983, p. 55.
36. Brian W. Hogwood, *From Crisis to Complacency?: Shaping Public Policy in Britain* (Oxford: Oxford University Press, 1987), pp. 129–155.
37. H. Heclo and A. Wildavsky, *Private Government, op.cit.*
38. R. Kent Weaver, *Automatic Government: The Politics of Indexation* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1988).
39. Ši praktika daugelyje valstybių buvo panaikinta suvokus būtinybę kontroliuoti valdžios išlaidas. Tai pasakytina net apie Italiją, kur *scala mobile*, darbo užmokesčio laiptai, tapo svarbiausiu infliaciją įteisinusiu veiksniu.
40. Prieš indeksuodamos šį minimumą, vyriausybės gauna „fiskalinių dividendų" iš infliacijos, nes daugiau pajamų gaunantys darbuotojai turi mokėti didesnius mokesčius.
41. Valerie Bunce, *Do New Leaders Make a Difference?* (Princeton: Princeton University Press, 1981).
42. Naomi Caiden and Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries* (New York: Wiley, 1974); Peter N. Dean, *Government Budgeting in Developing Countries* (London: Routledge, 1989).
43. C. Pigou, *A Study in Public Finance* (London: Macmillan, 1928).
44. Tai yra metastrateginė problema, aprašyta Yehezkel Dror knygoje *Public Policymaking Reexamined* (San Francisco: Chandler, 1968).
45. David Novick, „Origin and History of Program Budgeting," *Rand Corporation Paper* No. P–3427 (Santa Monica, CA: Rand Corporation, October 1966).
46. Jacques Bravo, „Le R. C. B. et le management de l'État," *Revue de science Financiere*, 64, 1972, pp. 289–356; Douglas Hartle, *The Expenditure Budget Process in the Government of Canada* (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1978).
47. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Control: Theory and Practice* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1983); G. Timmaiah, „Budget Innovation in India: An Evaluation," *Public Budgeting and Finance*, 4, 1984, p.49.
48. Aaron Wildavsky, „A Budget for All Seasons: Why the Traditional Budget Lasts," *Public Administration Review*, 38, 1978, pp. 501–509.

49. Rolf Sandahl, „Connected or Separated?: Budgeting, Auditing and Evaluation in Sweden," in Andrew Gray, Bill Jenkins, and Bob Segsworth, eds., *Budgeting, Auditing and Evaluation* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1993).
50. Jean-Claude Ducros, „The Influence of RCB on Parliament's Role in Budgetary Affairs," in David Coombes, ed., *The Power of the Purse* (London: Allen and Unwin, 1976).
51. Sunkumai, kuriuos patyrė Jungtinių Valstijų kariuomenė vykdydama taikos palaikymo funkcijas keliose vietose vienu metu, parodė kai kuriuos Pentagono planavimo ir finansavimo trūkumus.
52. Žr. John Halligan, „Australia and New Zealand", in J. J. Hesse, C. Hood and B. G. Peters, eds. *Paradoxes of Public Reform* (Berlin: Dacker and Humblot, 2001).
53. Naomi Caiden, „Comparing Budgetary Systems: The ASEAN Countries," *Public Budgeting and Finance,* 5, 1985, p. 38; Maurice F. Doyle, „Management of Public Finances in Ireland," *Public Budgeting and Finance,* 3, 1983, pp. 75–76.
54. Jonh R. Gist, „'Increment' and 'Base' in the Congressional Appropriations Process," *American Journal of Political Science,* 21, 1977, pp.341–352; Michael T. Hayes, *Incrementalism and Public policy* (New York: Longman, 1992).
55. Peter Phyrr, „The Zero-Base Approach to Government Budgeting," *Public Administration Review,* 37, 1977, pp.1–8.
56. M. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Control: Theory and Practice* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1983), p. 335.
57. A. Q. Yoingco and M. M. Guevera, „Budgetary Politics and Developments in the Philippines," *Public Budgeting and Finance* 4, 1984, p. 107.
58. Wildavsky, „Budget for All Seasons," *op.cit.* pp. 501–509.
59. Rodney H. Brady, „MBO Goes to Work in the Public Sector," *Harvard Business Review,* 1973, pp. 65–74.
60. Richard Rose, *Managing Presidential Objectives* (New York: Free Press, 1976).
61. Žr. *Public Money and Management,* Vol. 13(4), October 1993), visas numeris.
62. *Senior Executive Service* diferencijuotą apmokėjimą taiko tik premijoms, o ne pagrindiniam atlyginimui. Išsamiau darbo apmokėjimas nagrinėjamas šio veikalo p. 142–144.
63. Sir Richard Clarke, *Public Expenditure Management and Control: The Development of PESC* (London: Macmillan, 1978).
64. Andrew Gray and Bill Jenkins, „Policy Analysis in British Central Government: The Experience of PAR," *Public Administration,* 60, 1982, pp. 429–450.
65. Žr. šio skyriaus p. 356.

66. Žr.: Gray, Jenkins, and Segsworth, *Budgeting, Auditing and Evaluation, op. cit.*
67. Maurice Wright, „From Planning to Control: PESC in the 1970s." in M. Wright, ed., *Public Spending Decisions, op. cit.*
68. Hogwood, *Crisis to Complacency? Op. cit.*, pp. 131–139.
69. June Pallot, „Financial Management Reform," in Jonathan Boston, John Martin, June Pallot and Pat Walsh, eds, *Reshaping the State* (Auckland: Oxford University Press, 1991).
70. Apie politines priemones žr.: Stephen H. Linder and B. Guy Peters, „Instruments of Government: Perceptions and Contexts," *Journal of Public Policy*, 9, 1989, pp. 35–58.
71. Žr. Frederick C. Mosher, *The GAO: The Quest for Accountability in American Government* (Boulder, CO: Westview, 1989); taip žr. Gray, Jenkins and Segsworth, *Budgeting, Auditing and Evaluation, op. cit.*
72. Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2000) p. 65.
73. Hal Rainey and P. Steinbauer, „Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory for Effective Public Organizations", *Journal of Public Administration Reseach and Theory*, 9, 1999, 1-32.
74. Žinoma, tai kelia klausimą, kiek pagrįstos ir patikimos naudojamos priemonės. Žr. Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Perpective, op. cit.*
75. Allen Schick, „Macro-Budgetary Adaptation to Fiscal Stress in Industrialized Democracies," *Public Administration Review*, 46, 1986, pp. 124–134; „Micro-Budgetary Adaptation to Fiscal Stress in Industrialized Democracies," *Public Administration Review*, 48, 1988, pp. 523–533.
76. Seras Leo Pliatzky, *Getting and Spending: Public Expenditure, Employment and Inflation* (Oxford: Blackwell, 1982).
77. Peter Mountfield, „Recent Developments in the Control of Public Expenditures in the United Kingdom," *Public Budgeting and Finance*, 3, 1983, pp. 97–98.
78. Pavyzdžiui, Jungtinėse Amerikos Valstijose Gore'o komisija rekomendavo leisti įstaigoms pasilikti nemažą bet kokių biudžetinių santaupų dalį, jeigu jos sugeba jas panaudoti. Žr.: *Creating a Government That Works Better and Costs Less: Report of the Notional Performance Review* (Washington, DC: Government Printing Office, 1993).
79. Harold Copeman, „Analyzing Public Expenditure: (1) Planning, Control and Price," *Journal of Public Policy*, 1, 1981, pp. 289–306.

80. Allen Schick, „Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Countries", *Public Administration Review*, 46, 1986, 124–134.

81. Jerry McCaffrey, „Canada's Envelope Budget: A Strategic Management System," *Public Administration Review*, 44, 1984, pp. 316–323.

82. Congressional Budget Office, *The Economic and Budget Outlook, 1992–96* (Washington, DC: Government Printing Office, 1991).

83. J.Diamond, „The New Orthodoxy In Budgetary Planning: A critical Review of the Dutch Experience," *Public Finance*, 32, 1977, pp. 56–76.

84. Alan S. Blinder and Robert M. Solow, „Analytical Foundations of Fiscal Policy," in Blinder *et al.*, *The Economics of Public Finance* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1974), 3-14.

85. Prieštaravimas tarp politinio noro eikvoti lėšas ir politinės mokesčių didinimo kainos yra vienas iš pagrindinių politinių konfliktų bet kurioje šalyje. Žr. B. Guy Peters, *The Politics of Taxation* (Oxford: Basil Blackwell, 1991).

86. Roland Sturm, „Budgetary Politics in the Federal Republic of Germany," *West European politics*, 8, 1985, pp. 56–63.

87. Kenneth Gladdish, *Governing from the Center: Politics and Policy-Making in the Netherlands* (DeKalb, IL: Northern Illinois University Press, 1991).

88. J. L. Fallick and R. F. Elliot, „Incomes Policy and the Public Sector," in Fallick and Elliot, eds, *Incomes Policies, Inflation and Relative Pay* (London: Allen and Unwin, 1981).

89. Neil Carter, Rudolf Klein and Patricia Day, *How Organizations Measure Success* (London: Routledge, 1992).

90. Charles H. Levine, „Organizational Decline and Cutback Management," *Public Administration Review*, 38, 1978, pp. 315–357; Andrew Dunsire and Christopher Hood, *Cutback Management in Public Bureaucracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).

91. Ericksson, „Sweden's Budget System," *op. cit.*

92. Danijos finansų ministerijos Biudžeto departamentas, *Improving Productivity in Central Government* (Copenhagen: Ministry of Finance, 1987); naujesnės informacijos žr. Finansų ministerija, *Budgetanalyse of politiet* (Copenhagen: Ministry of Finance, 1999).

93. T. P. Hardiman and Michael Mulreany, *Efficiency and Effectiveness in the Public Domain* (Dublin: Institute of Public Administration, 1991).

94. Geoffrey K. Fry, „The Thatcher Government, the Financial Management Initiative, and the 'New Civil Service'," *Public Administration*, 66, 1988, pp. 1–20.

95. Buvo reikalaujama, kad regioninės vyiausybės skelbtų konkursus daugumai paslaugų teikti. Žr. Massey, *Managing the Public Sector*, pp. 182–186.

96. Žr. Donald J. Savoie, *Reforming the Bureaucracy: Reagan, Thatcher and Mulroney* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994).

97. Valstybinės tarnybos puolimas gali tapti išsipildančia pranašyste, nes, nepavykus pritraukti kvalifikuotų specialistų, valstybinėje tarnyboje iš tiesų gali dirbti prasti darbuotojai, o tai jų kritikai teigė visą laiką. Žr. B. Guy Peters, „Burning the Village: The Civil Service Under Thatcher and Reagan," *Parliamentary Affairs*, 39, 1986, pp. 79–97.

98. Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Service* (Oxford: Basil Blackwell, 1990); Massey, *Managing, op. cit.*

99. Department of Finance, *FMIP and Program Budgeting: A Study of Implementation* (Canberra: AGPS, 1988).

100. James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Free Press, 1991).

101. Treasury Board Secretariat, *The IMAA Handbook: A Guide to Development and Implementation* (Ottawa: Supply and Services, 1988).

102. President's Private Sector Suvey on Cost Control, *War on Waste* (New York: Macmillan, 1984).

103. Congressional Budget Office and General Accounting Office, *Analysis of the Grace Commission's Major Proposals for Cost Control* (Washington, DC: Government Printing Office, February, 1984); Donald J. Savoie, *Reagan, Thatcher, Murloney: In Search of the New Bureaucracy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994).

104. B. Guy Peters, „State Cost Control Commissions," nepublikuotas straipsnis, Pitsburgo Universiteto Politikos mokslų fakultetas, 1988.

105. Norman Warner, „Raynerism in Practice; Anatomy of a Rayner Scrutiny," *Public Administration*, 62, 1984, pp. 7–22.

106. Gavin Drewry and Tony Butcher, *The Civil Service Today* (Oxford: Basil Blackwell, 1988), pp. 202–203.

107. Vincent S. Wilson, „What Legacy?: The Nielsen Task Force Program Review", in K. A. Graham, ed., *How Ottawa Spends, 1988/89* (Ottawa: Carleton University Press, 1988).

108. Asser Lindbeck, Torsten Persson and Agnar Sandmo, „Options for Economic and Political Reform in Sweden" (su komentarais), *Economic Policy*, 17, October 1993, pp. 219–264.

109. J. Kraan, „Towards More Flexibility of Government Expenditure: Some Recent Developments in the Netherlands," *Policy Science,* 16, 1984, pp. 413–427.

110. Beryl A. Radin, „The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?", *Public Administration Review,* 58 (1998), 307-316.

111. Žr. Maurice Wright and Christopher Hood, *Big Government in Hard Times* (Oxford: Martin Robinson, 1981).

112. Federacinės pajamų mokesčio įplaukos nuo 1963 iki 1965 m. padidėjo vos 2,5 procento, ir tai apytikriai atitinka infliacijos tempus. Per tą patį laikotarpį pajamų mokesčio įplaukos valstijose padidėjo 12,9 procento. Tuo metu viena valstija įvedė pajamų mokestį, o dešimt kitų valstijų pakėlė pajamų mokesčio tarifus.

113. George W. Jones and John D. Stewart, „The Treasury and Local Government," *Political Quarterly,* 54, 1983, pp. 209–222; Arthur Midwinter and C. Mair, *Rates Reform: Issues, Arguments and Evidence* (Edinburgh: Mainstream, 1987).

114. G. Bramley, „Explaining the Puzzles in Policy Change: Local Finance Reform in Britain," *Journal of Public Policy,* 10, 1990, pp. 45–65.

115. Chris Game, „The Underwhelming Demand for the Poll Tax," *Public Money and Management,* 8, 1988, pp. 55–58; Arthur Midwinter and Claire Monaghan, *From Rates to Poll Taxes: Local Government Finance in the Thatcher Era* (Edinburgh; University of Edinburgh Press, 1993).

116. Hans Klausen Korft, „Planning and Budgeting in the Federal Republic of Germany," *Public Budgeting and Finance,* 3, 1984, pp. 57–70.

117. Jack H. Knott, „Stabilization Policy, Grants-in-Aid, and the Federal System in Western Germany," in Wallace Oates, ed., *Political Economy, op. cit.,* pp.75–92.

118. Koordinacija tarp federalinės vyriausybės ir provincijų yra svarbus naujosios liberalų vyriausybės Kanadoje strateginis uždavinys sprendžiant didžiulio biudžeto deficito problemą. Žr. Edward Greenspon, „Finance Ministers Emerge Optimistic on Major Changes," *The Global and Mail,* December 2, 1993.

119. Tai yra rėminis biudžetas, tad „lubos" nustatomos tik visuminiam kiekvienos organizacijos ar programos biudžetui ir nesiejamos su detaliu fondų paskirstymu.

120. Alberta M. Sbragia, *Law, Markets and the Public Investment Game* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, atiduotas spaudai).

121. Šiuo klausimu begalę kartų ginčijosi ekonomistai ir ideologai, ir kiekviena šalis pateikdavo savo griežtų argumentų. Nors valstybiniam kapitalinių investicijų biudžetui skiriami pinigai nėra „sudeginami", jie gali ir nepadėti spartinti privačių investicijų.

122. Gunnar Eliasson and Bengt-Christer Ysander, „Picking Winners or Bailing Out Losers," *IUI Working Paper*, No. 37 (Stockholm: Industriens Utredningsinstitut, 1981).

123. Apie Didžiąją Britaniją žr.: Brian W. Hogwood, *Trends in British Public Policy* (Buckingham: Open University Press, 1992), pp. 181–182.

124. Didžiosios Britanijos vyriausybė laikė didžiule naujove 1993 m. pabaigoje priimtą sprendimą pajamų ir išlaidų straipsnius svarstyti tuo pačiu metu.

125. G. Cuzan, „Political Profit: Taxing and Spending in the Hierarchical State," *American Journal of Economics and Sociology*, 40, 1981, pp. 265–275.

126. Deficitinio biudžeto tendencijos išryškėjo tada, kai, suvienijus Vokietiją, sulėtėjo ūkio raida. Žr. P. Gordon Smith *et al.*, *Developments in German Politics* (London: Macmillan, 1992).

127. Apie kiek hiperbolizuotai pateiktą nebiudžetinių išlaidų problemą žr.: James T. Bennett and Thomas J. DiLorenzo, *Underground Government: The Off-Budget Public Sector* (Washington, DC: Cato, 1983).

128. „Nebiudžetiniais" vadinu fondus, už kuriuos atsiskaitoma atskirai ir kurie visuomenei neatrodo esą valstybės išlaidų ir/arba valstybės skolos dalis.

129. Eric M. Patashnik, *Putting Trust in the US Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

130. Allen Schick, „Controlling Non-Conventional Expenditures: Tax Expenditures and Loans," *Public Budgeting and Finance*, 6, 1986, pp. 3–19; Dennis S. Ippolito, *Hidden Spending: The Politics of Federal Credit Programs* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1986).

131. Stanley S. Surrey and Paul R. McDaniel, *Tax Expenditures* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985); Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (OECD), *The Personal Income Tax Base* (Paris: OECD, 1990).

132. Žr. : Aaron Wildavsky, „Keeping Kosher: The Epistemology of Tax Expenditures," *Journal of Public Policy*, 5, 1985, pp. 413–431.

133. Donald F. Kettl, *Deficit Politics* (New York: Macmillan, 1992). Pavyzdžiui, Jungtinėse Amerikos Valstijose taupymo ir paslaugų industrijos „užstatinės" išlaidos nėra įskaičiuojamos į biudžeto deficitą.

Aštuntas skyrius

ADMINISTRACINĖS ATSKAITOMYBĖS POLITIKA

Dokumentais patvirtinome viešojo administravimo augimą ir didėjančią administracinių įstaigų daromą įtaką politikai. Dėl šių permainų amžinoji politinė problema – kaip kontroliuoti administraciją – tapo svarbesnė negu kada nors anksčiau. Šią problemą galima išdėstyti kaip „kontrolės", „atskaitomybės" arba „atsakomybės" problemą, bet pagrindinis klausimas lieka tas pats: kaip politiniai lyderiai ir visuomenė įtikina, išprašo arba priverčia administracines įstaigas ir pavienius administratorius vykdyti jų įsakymus? Ši problema tokia pat sena kaip pati valdžia, tačiau padidėjus politiką įgyvendinančių organizacijų reikšmei, šie klausimai tapo dar svarbesni.

Kyla ir dar fundamentalesnė problema: ar viešieji administratoriai visada *turi* paklusti visuomenės norams, kai tie norai gali prieštarauti platesniems visuomenės interesams arba pažeisti kai kurių jos narių pilietines laisves? Viena vertus, politiniai lyderiai tikisi, kad valstybės tarnautojai vykdys jiems duodamus paliepimus ir nebus labai savarankiški. Kita vertus, iš valstybės tarnautojų tikimasi, kad jie bus pajėgūs savarankiškai apsispręsti dėl etninių ir teisinių klausimų ir nesutiks vykdyti jokių nurodymų, kuriuos laikys šiuo atžvilgiu esant netinkamus[1]. Eiliniams valstybės tarnautojams tai yra sunkūs sprendimai, nes jie, apsispręsdami priešintis vyresniųjų nurodymams, rizikuoja.

Politikos moksle egzistavo dvi plačios atskaitomybės sampratos. Pasak pirmosios, atsakomybės pagrindas esąs „vidinis asmeninės pareigos jausmas"; pasak antrosios, asmeninės pareigos nepakanka, todėl norint garantuoti atsakingą elgesį, reikia panaudoti išorines jėgas[2]. Pirmasis požiūris į problemą grindžiamas prielaida, kad valstybės tarnautojai turi etines vertybes ir profesinius standartus, kuriais vadovaujasi atlikdami savo uždavinius. Antrasis požiūris grindžiamas prielaida, kad tų vertybių nepakanka, todėl būtina turėti priemonių bausti už elgesį, prieštaraujantį teisei ir įstatymų leidėjų intencijoms. Taip pat, ko gero, reikia turėti būdų, kaip apdovanoti labai nusipelniusį valstybės tarnautoją.

PAGRINDINĖS SĄVOKOS

Šis skyrius pavadintas „atskaitomybe", bet tai tėra viena iš kelių svarbių sąvokų, kuriomis reikia remtis nagrinėjant viešojo sektoriaus kontrolę. Viešosios tarnybos elgesio reguliavimo procesas turi tris pamatinius aspektus[3]. Trys terminai dažnai vartojami pakaitomis, bet jų prasmės gana skirtingos. Iš tikrųjų kai kuriais atvejais jie prieštarauja vieni kitiems, tad gerai veikiant vienoje plotmėje, gali būti prastai veikiama kitoje.

Atskaitomybė

Terminas „atskaitomybė" pavartotas kaip šio skyriaus pavadinimas ir, ko gero, yra dažniausiai vartojamas[4]. Savo paprasčiausia forma atskaitomybė reiškia reikalavimą, kad viešoji organizacija (arba galbūt asmuo) pateiktų ataskaitą kokiai nors kitai organizacijai ir paaiškintų savo veiksmus. Tai gali būti nesudėtingas uždavinys, pavyzdžiui, pateikti kasmetinį pranešimą, arba gali būti politiškai svarus, pavyzdžiui, kai ministras kovoja už savo politinę gyvybę per paklausimų laiką parlamente. Be to, atsiskaitymas gali būti finansinis arba administracinis, arba atsiskaitoma už priimtus politinius sprendimus. Todėl atskaitomybė priklauso nuo kokios nors išorinės, paprastai turinčios politinį legitimumą, organizacijos, nustatančios, ką padarė biurokratija, ir tai vertinančios.

Sąvoka „atsakomybė" yra gana skirtinga. Biurokratijos turi ne tik atsiskaityti pašaliečiams, bet ir vadovautis vidinėmis gairėmis, grindžiamomis etiniais standartais ir suformuotais įgūdžiais, kurie yra viešosios tarnybos aspektas[5]. Be to, valstybės tarnautojai turi paklusti teisei – tiek bendriesiems įstatymams, reglamentuojantiems viešosios politikos administravimą, tiek ir konkretesniems įstatymams, apibrėžiantiems jų programas. Tad valstybės tarnautojai patys turi priimti kai kuriuos sprendimus dėl to, kiek legalus ir tinkamas jų elgesys. Savo ruožtu šie sprendimai gali sukurti konfliktą tarp jų ir formaliųjų jų politinių šeimininkų ir baigtis atsistatydinimais arba galbūt „demaskavimu"[6].

Trečioji sąvoka, sudaranti atskirą šios plačios diskusijos apie biurokratijos veikimo laisvės kontrolę aspektą yra „jautrumas". Jautrumo idėja ta, kad valdžia ir pavieniai valstybės tarnautojai privalo reaguoti į visuomenės – ypač programų klientų – poreikius ir keliamus reikalavimus. Todėl jautrumas yra aiškiai demokratiškas idealas, bet jis taip pat kelia kai kurių problemų administratoriams. Viena problema ta, kad galima tikėtis, jog, reaguodami į klientų reikalavimus, pavieniai administratoriai veiks ne tik prieš savo politinių šeimininkų norus, bet ir prieš savo sąžinę. Be to, ne visada paprasta nustatyti, kas yra programos klientūra, todėl, sutelkus dėmesį į tiesioginę programos klientūrą, galima pamiršti amorfiškesnės visuomenės kaip mokesčių mokėtojos ir balsuotojos vaidmenį. Taip pat maksimaliai sustiprinus vieną kontrolės aspektą, galima pakenkti kitiems veiklos kontrolės būdams.

Etika ir kontrolė

Šiame skyriuje labai daug dėmesio skirsime atskaitomybės ir atsakomybės įtvirtinimo metodams, nes vyriausybės paaukojo tiek daug laiko mėgindamos atrasti tuos kontrolės metodus. Tačiau reikia nuolatos atsiminti, kad valstybės

tarnautojai etiniu požiūriu, ko gero, nėra nei geresni, nei blogesni už asmenis, dirbančius privačiajame sektoriuje. Pagrindinis juos skiriantis dalykas yra tas, jog valstybės tarnautojai dirba valdžiai, o demokratinėje santvarkoje manoma, kad jie bent jau netiesiogiai dirba visiems piliečiams. Net liberaliose demokratijose valstybė kelia tam tikrus reikalavimus asmenims (ji turi teisę suimti, apmokestinti ar šaukti į karo tarnybą), ir jais gali piktnaudžiauti jos atstovai. Tad atskaitomybės klausimai aktualesni valstybinėse įstaigose ne todėl, kad čia dirba ypatingi ir asmeninės atsakomybės stokojantys asmenys, o todėl, kad jų pareigos, vyriausybės uždaviniai ir jos turima teisėta valdžia yra ypatingo pobūdžio.

Kitas veiksnys, kuriantis kontrolės ir atsakomybės problemas – nepaprastai didėjantis administratorių įtraukimas į valdymą. Viešieji administratoriai ne tik vykdo įstatymus, bet taip pat sąmoningai juos kuria ir net atlieka teismines funkcijas. Daugelis įstatymų, kuriuos mūsų dienomis sukuria politinių sistemų įstatymų leidėjai iš tikrųjų yra įstatymai, suteikiantys įgaliojimus biurokratijai. Tokiais įstatymais dažnai nustatomos plačios politikos gairės, bet kartu reikalaujama, kad biurokratija išleistų detalias taisykles, numatančias įstatymams įgyvendinti reikalingus žingsnius, be kurių tie įstatymai liktų negyvi[7]. Eisneris aprašė, kaip Jungtinėse Valstijose formuojama ekonominė politika:

> Išsiplėtus valstybinio reguliavimo mastams, išrinkti pareigūnai prisiėmė atsakomybę už politikos formavimą daugelyje labai sudėtingų sričių. Įstatymų leidėjams trūksta žinių, būtinų norint daryti pagrįstus ir techniniu požiūriu kompetentingus sprendimus, liečiančius politikos detales, taip pat jie nepajėgūs iš anksto numatyti ją įgyvendinant iškylančių problemų.[8]

Jeigu nebūtų šito atsakomybės perėmimo, įstatymų leidėjai būtų perkrauti darbo net dar labiau negu dabar.

Lygiai taip pat daugelyje šalių administraciniuose teismuose sprendžiama daugiau bylų negu įprastiniuose teismuose[9]. Nors šias bylas nagrinėja, o dažnai ir neformaliai nagrinėja administratoriai, jos turi tokią pat reikšmę asmenims kaip ir įprastiniame teisme nagrinėjamos bylos[10]. Todėl administracijos kontrolės problemos tapo platesnės tuo požiūriu, kad nuo paprastos politikos vykdymo kontrolės pereita prie sudėtingesnių uždavinių – politikos formulavimo ir administracijos teisminės veiklos kontrolės. Tačiau sunku, o gal ir visai neįmanoma atskirti šių administracinės veiklos aspektų, nes politikos įgyvendinimas ir teisminė veikla reikšmingu mastu formuoja pačią politiką.

ATSAKOMYBĖS ASPEKTAI

Nagrinėjant klausimą, kaip kontroliuoti biurokratijos veiksmų laisvę, išryškėja iš esmės dvilypis eilinio žmogaus – o ką jau kalbėti apie politikus ir akademikus – požiūris į biurokratiją[11]. Viena vertus, biurokratija apibūdinama kaip leviatanas, monolitinė ir faktiškai nekontroliuojama jėga, ryjanti asmens laisves ir ekonominius išteklius. Kita vertus, biurokratija laikoma „kvaile" – fragmentiška grupe individų, kurie taip sukaustyti popierizmo ir knyginių instrukcijų, kad niekada nežino, ką daro. Televizorių siuntinėjimas elektros neturintiems žmonėms ir tyrinėjimai, kokia turėtų būti tinkamiausia klozetų forma, pateikiami kaip biurokratinio kvailumo pavyzdžiai. Šie nepaprastai prieštaringi požiūriai į biurokratiją būdingi tiems patiems komentatoriams ir jų rašiniams. Palikus nuošalyje šiuos nenuoseklumus, svarbu pažymėti, kad šie du požiūriai į šiuolaikinės vyriausybės biurokratijos problemas smarkiai atspindi skirtingas atskaitomybės ir kontrolės problemas bei skirtingus tai atskaitomybei ir kontrolei keliamus reikalavimus.

Asmenims taip pat būdinga dvilypė reakcija į biurokratiją, nors šis dvilypumas retai būdingas tam pačiam asmeniui. Kita vertus, dažnai skundžiamasi, kad biurokratija ir biurokratai veikia *ultra vires* viršydami savo įgaliojimus. Skundai dėl policijos brutalumo, dėl Alkoholio, tabako ir šaunamųjų ginklų biuro elgesio įvykus nelaimei Branch Davidian komplekse Teksase, dėl Švedijos mokesčių rinkėjų brovimosi į namus, dėl Danijos socialinių darbuotojų, atimančių vaikus iš tėvų, elgesio – tai vis skundai dėl akivaizdžiai neteisėtų arba savavališkų biurokratijos veiksmų[12]. Šiuo atžvilgiu biurokratai peržengė jiems suteiktos valdžios ribas ir veikia vadovaudamiesi savo asmeninėmis vertybėmis ir savo „iniciatyva".

Kita vertus, dažnai girdime viešųjų įstaigų klientų skundus, kad valstybės tarnautojai pernelyg griežtai laikosi taisyklių ir procedūrų. Tokiais atvejais klientai – dažniausiai tai būna socialinės tarnybos įstaigų klientai – mano, jog jie negauna reikiamos arba užsitarnautos pagalbos todėl, kad griežtai laikomasi procedūrų[13]. Taisyklių laikomasi taip smarkiai, kad galbūt pamirštamas pats pradinis programos tikslas. Šias dvi blogo administravimo formas atspindi vieno Britanijos ministro sudarytas biurokratinių klaidų sąrašas: „...šališkumas, ignoravimas, abejingumas, vilkinimas, nekompetentingumas, neišmanymas, įnoringumas, niekšiškumas, savavališkumas ir t. t."[14] Panašiai Geraldas Caidenas sudarė sąrašą daugiau negu 150 terminų, kuriais apibūdinamos valdžios tyrinėtojams ir paprastiems piliečiams pernelyg gerai žinomos administravimo nesėkmės – biuropatologijos[15].

Pirmosios dvi biurokratijos keliamos problemos – jos leviataniškumas ir kvailumas – iš esmės yra institucinės problemos, būdingos biurokratijos kaip

darinio veiklai. Kitos problemos dažniau siejamos su elgesiu tų asmenų, kurie užima tam tikrą hierarchinę padėtį – paprastai žemesnę[16]. Šios problemos – tai perdėtas naudojimasis turima valdžia ar teisinių apribojimų nepaisymas arba, priešingai, nesugebėjimas naudotis kitais, ne tik įprastais kanalais ieškant informacijos, patarimo ar mėginant koordinuoti veiksmus. Galima manyti, kad šie keturi įžvelgiami administracinės atskaitomybės problemų tipai yra dviejų kontrolės aspektų sąveikos rezultatas. Pirmasis aspektas – tai asmeninio arba institucinio lygmens problemos. Antrasis matmuo – tai konkretaus administratoriaus aktyvumo mastas (administratorius gali būti pernelyg aktyvus arba nepakankamai aktyvus). Šie du aspektai ir galimi keturi problemų tipai parodyti 8.1 schemoje.

Šitokia kryžminė skundų dėl administravimo dviejų aspektų klasifikacija nėra vien intelektualinės pratybos, o turi mums padėti geriau suprasti administracinės atskaitomybės politiką. Pirmasis aspektas – institucinis-individualus. Čia politikos turinį lemia institucinis biurokratijos konfliktas su kitomis politinėmis institucijomis, pavyzdžiui, su įstatymų leidžiamąja ar vykdomąja valdžia, ir ši politika priešinama tai politikai, kuria siekiama paveikti su klientais bendraujančių pavienių administratorių elgesį. Institucinė kontrolė gali reikšti didelį, dažnai gana aršų, politinį konfliktą, o individuali kontrolė gali būti susijusi tik su pastangomis pakeisti vieno asmens nuostatas arba elgesį. Akivaizdu, kad, norint išspręsti šių dviejų tipų problemas, reikia skirtingų sprendimų. Tačiau asmeninės problemos gali peraugti į institucines krizes. Tai, pavyzdžiui, liudija ryšys tarp pavienių policijos pareigūnų veiksmų ir didelių per paskutinį dešimtmetį Jungtinių Valstijų miestuose vykusių neramumų[17].

		Veikėjas	
		Institucija	Asmuo
Veikimas	Perdėtas	CŽV priežiūra	Policijos brutalumas
	Per menkas	Biurokratizmas	Atsakomybės neprisiėmimas

8.1 schema. Biurokratijos keliamų sunkumų tipologija

Kito atskaitomybės aspekto požiūriu politikos skirtumai atrodo esą skirtumai tarp institucionalizacijos bei kontrolės įdiegimo ir politikos, priešingos galiojančių taisyklių švelninimo politikai. Ir šie veiksmai atrodo šiek tiek

prieštaraujantys vieni kitiems, bet jais siekiama priversti administratorius daryti tai, ko nori visuomenė, klientai ir politiniai lyderiai. Pirmojo tipo veiksmai susiję su politine veikla kuriant įstatymus ir, gal net svarbiau, su politine valia įdiegti esamas taisykles. Jie taip pat susiję su pavienių piliečių ryžtu aukoti laiką ir galbūt pinigus kovojant su tuo, ką šie piliečiai laiko esant administravimo veiklos nulemtomis neteisybėmis.

Kur kas sunkiau būna sušvelninti institucines normas arba procedūras, kurias taikant kontroliuojamas valstybės tarnautojų elgesys. Iš dalies tokia kontrolė reiškia, kad įstatymiškai administratoriams suteikiama plati laisvė savarankiškai veikti, o tai prieštarauja vyraujančiam nerimui dėl jų atskaitomybės ir kontrolės. Ji taip pat prieštarauja konstitucinėms doktrinoms dėl politinių veikėjų atsakomybės už valdžios politiką. Dabar akivaizdu, kad daugelyje politikos sričių reikia didesnio lankstumo. Vienas iš siūlomų būdų išspręsti „nepagrįsto reguliavimo" problemą – suteikti didesnę laisvę pavieniams inspektoriams daryti sprendimus[18]. Šalims, kurios suteikė tokią laisvę, pavyko sėkmingiau spręsti gamtosaugos politikos problemas negu tokioms šalims kaip Jungtinės Valstijos, kuriose administratorių veikimo laisvė labiau varžoma[19]. Panašiai benamių problemas Jungtinėse Valstijose (o tam tikru mastu ir kitose šalyse) iš dalies kuria vyraujančios miglingos ir prieštaringos normos, kuriomis remiantis kontroliuojami žmonių gerove besirūpinančių biurokratijų daromi sprendimai[20]. Nors daugelis analitikų mano, kad didesnis lankstumas ir veikimo laisvė leidžia išspręsti daugelį administravimo problemų, tokiam sprendimui vis dar stipriai politiškai priešinasi tie, kurie nori labiau kontroliuoti biurokratiją.

Kitas būdas atpalaiduoti biurokratizmo varžtus yra asmeniškesnis – tai administratorių mokymas, turintis padėti jiems geriau suprasti klientus. Gali šiek tiek pasikeisti pavienių administratorių mąstysena ir pačios įstaigos kultūra. Tai reikštų, kad padidėja valstybės tarnautojų noras prisiimti asmeninę atsakomybę už veiksmus ir naudotis normomis kliento naudai, o ne remtis jomis siekiant apsisaugoti. Apie visus šiuos pokyčius, ir ypač antrąjį, lengviau kalbėti, negu realiai juos įgyvendinti. Organizacijos veiklos taisyklės ir procedūros garantuoja didelį saugumą jos nariams, todėl valstybės tarnautojai gali nenorėti išsižadėti šito saugumo. Tai ypač pasakytina apie daugelį tų šalių, kuriose apskritai nepasitikima biurokratija ir uoliai ieškoma jos nekompetentingumo ir klaidų įrodymų. Dėl pastangų padaryti valdžią draugiškesnę jos „klientams" iš tiesų gali pagerėti elgesys su klientais, bet dažnai reikia labai daug laiko, kad pagerėtų daugelio klientų požiūris į įstaigas, kurios oficialiai jiems tarnauja[21].

Kitas veiksnys, į kurį būtina atsižvelgti šioje administracinės atskaitomybės nagrinėjimo įžangoje, yra tas, kad pati problema iš esmės atsiradusi dėl

jau minėto troškimo atskirti administravimą nuo politikos[22]. Šiuo atveju ypač svarbu tai, kad dauguma Vakarų visuomenių ir jų pavyzdžiu sekusių valstybių stengėsi atskirti daugumos administratorių tarnybos kadencijas nuo politinės kontrolės. Kol egzistavo skyrimo į pareigas už politinius nuopelnus sistema – ji nebūtinai reiškia, jog tai buvo „geri seni laikai", – daugelis šiandieninių administracinės atskaitomybės problemų tiesiog neiškildavo. Administratorius užimdavo pareigas politinio pareigūno valia, ir jeigu valstybės tarnautojas nedarydavo to, ko būdavo iš jo tikimasi, jis prarasdavo darbą. Ši sistema negarantavo didesnės atskaitomybės visuomenei, o jos keliamus sunkumus gerai atskleidė valstybinės tarnybos reformatoriai[23].

Nedaugelis žmonių rimtai ragintų grįžti prie patronažinės sistemos skirstant valstybines pareigas, tačiau svarbu atsiminti, kad nuopelnų sistemos pasirinkimas viešojo valdymo srityje turi daug latentiškų padarinių administracinei atskaitomybei.

Svarbiausias iš šių padarinių yra tas, kad turimos pareigos tampa saugios, todėl valstybės tarnautojai iš dalies pradeda nepaisyti kitų požiūrio. Valstybinės tarnybos sukuriamos gėrybės ir paslaugos nepatenka į rinką, o jeigu ir patenka, tai dažnai monopolinėmis sąlygomis. Nesugebėjimas dirbti pelningai arba žlugimas net nesiejami su darbo valstybės tarnyboje praradimu, todėl dažnai būna mažai veiksnių, galinčių priversti valstybės tarnautoją reaguoti į rinkų, politikų arba visuomenės norus.

Šie samprotavimai nereiškia, kad valstybės tarnautojai yra moraliniu požiūriu menkesni žmonės arba kad jie pasirinko tokį darbą tik norėdami saugesnio gyvenimo. Norime pasakyti, kad daugumoje valstybinės tarnybos sistemų paskatų struktūroms būdinga labiau pabrėžti pareigų saugumą, o ne sugebėjimą įgyvendinti projektus arba reaguoti į visuomenės poreikius[24]. Tad mėginant apsaugoti valstybės tarnautojus nuo politinio spaudimo ir tuo tikslu reformuojant valstybės tarnybą, buvo nueita taip toli, kad valstybinė tarnyba faktiškai tapo apsaugota nuo *bet kokio* spaudimo. Šitaip atsirado sunkios atskaitomybės ir kontrolės problemos. Šios problemos gali būti didesnės dabar, kai reformos (žr. 8 skyrių) pašalino daugelį kitų viešosios vadybos kontrolės mechanizmų[25].

Žinoma, politinių lyderių galimybės daryti įtaką skiriant žemesnius pareigūnus smarkiai skiriasi įvairiose šalyse. Jungtinėse Valstijose yra palyginti daug ir daugėja skiriamų asmenų, kurie ateina ir išeina keičiantis administracijai ir kurių dėka vykdomieji departamentai tampa politiškai atskaitingesni[26]. Panašiai Švedijoje ir Vokietijoje politiniai lyderiai turi didelę veiksmų laisvę rinktis aukštesniuosius valstybės tarnautojus ir gali atleisti dykinėtojus[27]. Politiniai lyderiai Prancūzijoje, Ispanijoje ir Belgijoje gali šiek tiek kontroliuoti skyrimus į aukščiausius valstybinės tarnybos postus ministerijose, jie taip pat

turi teisę skirti politiškai lojalių asmenų *cabinets*, padedančius vadovauti ministerijoms.

Šių šalių priešingybė yra Jungtinė Karalystė, kurioje dar visai neseniai politiniai lyderiai beveik visiškai negalėjo rinktis valstybės tarnautojų. Ponia Thatcher apsisprendė aktyviau rinktis aukštesniuosius pareigūnus ir apskritai stengėsi formuoti tokią valstybės tarnybą, kuri atitiktų jos įsivaizduojamą Britanijos valdymą. Šią tendenciją tęsė ir gal net pabrėžė leiboristų vyriausybė[28]. Permainos Jungtinėje Karalystėje atspindi bendras išsivysčiusiose šalyse ryškėjančias tendencijas žvelgti į valstybės tarnybą daugiau politiniu požiūriu[29]. Daugeliu atžvilgių šios tendencijos gali būti teigiamos, nes atsakomybė ir atskaitomybė valdymo srityje tampa aiškesnės, negu jos buvo anksčiau.

Besivystančios šalys linkusios labiau kliautis patronažine skyrimų sistema negu dauguma pramoninių demokratinių šalių vyriausybių. Tų šalių privačiajame ekonomikos sektoriuje yra mažiau gerų tarnybų išsilavinusiems žmonėms negu pramoninėse demokratijose, todėl tokios tarnybos svarbesnės ekonominiu požiūriu ir palaikant paveldimą politinę ištikimybę[30]. Be to, daugelis tų režimų nėra konkurencinės demokratijos, tad politinis patikimumas yra svarbesnis, o neutralios valstybinės tarnybos samprata nėra tvirtai institucionalizuota. Šį politizuoto įdarbinimo modelį Vakarų analitikai dažnai vadina „korupciniu", bet pačiose tose šalyse jis paprastai nebūna taip neigiamai vertinamas ir yra svarbus šiems režimams išsaugoti.

Pradėję šiek tiek suprasti, kokie yra administracinės atskaitomybės ir kontrolės problemos aspektai, jau galime aiškintis, kokios priemonės padeda įtvirtinti atskaitomybę. Apibūdinsime, kokiomis priemonėmis gali naudotis kiekvienas veikėjas, siekiantis kontroliuoti biurokratiją, ir pamėginsime įvertinti santykinį šių priemonių efektyvumą įvairiuose valstybiniuose ir organizaciniuose kontekstuose. Plėtodami šiuos svarstymus, priemones bei jų efektyvumą susiesime grįžtamuoju ryšiu su pamatiniais atskaitomybės aspektais ir konkrečiomis bendrais bruožais jau minėtomis kontrolės problemomis.

ATSKAITOMYBĖS ĮTVIRTINIMO PRIEMONĖS

Procedūrų, institucijų ir veikėjų, turėjusių garantuoti administravimo kontrolę, sąrašas jau dabar yra nepaprastai ilgas ir įvairus. Neturime vilties aptarti visų šių metodų nei šiame skyriuje, nei visoje knygoje. Todėl daugiau aptarsime tas kontrolės priemones, kurios atrodo galinčios būti efektyviausios arba mums, administravimo analitikams, arba dideliems, jas vertinantiems visuomenės sektoriams. Bendra gija, siejanti visus šiuos pasiūlytus problemos sprendimus, yra ta, kad tokią kontrolę kažkas turi įdiegti, o tai ir yra silpnoji visos kontrolės grandinės dalis. Dauguma aptariamų metodų galėtų būti

efektyvūs, tačiau viskas priklauso nuo kontroliuojančių žmonių. Kyla pavojus, kad kontrolė pradės be galo regresuoti. Jeigu instituciją arba individą paskiriame kontroliuoti viešosios biurokratijos veiklą, tai kas savo ruožtu prižiūrės šito kontroliuojančiojo veiklą? Tai elegantiškiau pasakoma lotynišku aforizmu: *Qui custodiet ipsos custodiens?*[31] Todėl svarbu atrasti kontrolės mechanizmus, kurie mažiau priklausytų nuo kontrolierių geros valios ar įgūdžių.

Tai susiję su Williamo Gormley'aus samprotavimais apie „raumenis ir pamokslus" kaip priemones biurokratų atskaitomybei įtvirtinti[32]. „Raumenys" reiškia, kad taikoma kokia nors jėga, o *jėga* reiškia, kad naudojamos teisinės ir politinės priemonės, kuriomis mėginama priversti tinkamai elgtis ir/arba bausti už piktnaudžiavimą tarnybine padėtimi. Kita vertus, „pamokslai" reiškia, kad tobulinami moralinio valstybės tarnautojų įtikinėjimo būdai arba kuriamos teigiamos jų tinkamo elgesio paskatos. Gormley mano, kad apskritai pamokslai yra veiksmingesni, nes labiau susiję su bendrųjų etinių ir visuomeninių žmonių vertybių įtvirtinimu viešajame sektoriuje.

Organizaciniai metodai

Paprasčiausias būdas kontroliuoti viešąją administraciją – tai leisti valstybės tarnautojams kontroliuoti patiems save. Friedrichas pasiūlė vieną priemonę – tai kliautis internalizuotomis valstybės tarnautojų vertybėmis, ir mes vėliau grįšime prie šios galimybės[33]. Čia mus domina tai, kaip, siekiant garantuoti paklusnumą, taikomos kolegialios arba teisinės sankcijos. Taigi, jeigu ne visi organizacijos nariai bus pripažinę Friedricho siūlomus etinius standartus, tai ar esama priemonių, leidžiančių organizacijai juos kontroliuoti? Nors šis kontrolės metodas yra tarsi paprasčiausias, už jį gali prireikti mokėti didžiausią politinę kainą, nes jis gali sukelti kivirčus pačioje organizacijoje. Be to, jis gali sukurti prielaidas kitoms politinėms institucijoms toliau pulti organizaciją. Kai organizacija viešai svarsto savo vidaus problemas, daug lengviau įgyvendinti įstatymų leidėjų arba politinės vykdomosios valdžios užmojus mažinti jos biudžetą arba taikyti kitas sankcijas.

Viešumas. Nors patį viešumą galima laikyti atskiru kontrolės metodu, jis yra viena iš organizacinių priemonių, padedančių kontroliuoti biurokratiją. Jis ypač naudingas kontroliuojant tuos pavienių asmenų veiksmus, kuriais pažeidžiamos taisyklės arba, priešingai, jų pernelyg griežtai laikomasi. Šio metodo apibūdinimas, kad tai esąs organizacinės kontrolės metodas, gali skaitytojui pasirodyti keistokas, bet reikalo esmė ta, kad pats viešumas beveik ar visai nesusijęs su tiesiogine sankcija. Šis mechanizmas daugiau susijęs su tuo, kad pati organizacija taiso išaiškėjusias klaidas. Ji gali tai daryti arba vykdydama savo visuomeninę pareigą, arba tik stengdamasi išvengti tolesnių nemalonumų. Abiem atvejais pagerėja organizacijos veikla. Kai pati orga-

nizacija nereaguoja į išviešintą problemą, tada gali būti pradėti taikyti vykdomosios, įstatymų leidžiamosios arba teisminės valdžios turimi metodai. Tačiau organizacijai lengviau, pigiau ir veiksmingiau reaguoti pačiai. Tokiu atveju sumažėja išorinė organizacijos kontrolė ir gali išlikti didesnė jos veikimo laisvė ateityje. Jeigu organizacija susikuria reputaciją tokios organizacijos, kuri sprendžia savo problemas, ji daug geriau sugeba priešintis išoriniam politiniam ar teisiniam spaudimui.

Galbūt viešumą kaip kontrolės priemonę taikanti administravimo sistema labiausiai išgarsėjo Švedija. Buvo sakoma, kad Švedijos valstybės pareigūnai dirba „auksinės žuvelės dubenyje", nes jų veiksmus visuomenė gali tikrinti beveik be jokių kliūčių[34]. Kai tik pareigūnas priima sprendimą, jis privalo pagrįsti jį raštu, o užrašytas pagrindimas tampa byla, kuri turi būti pateikta piliečiui šiam pareikalavus. Negana to, daugelis valdžios kaupiamų dokumentų, kurie daugumoje visuomenių būtų laikomi konfidencialiais, pavyzdžiui, pajamų mokesčio deklaracijos, Švedijoje yra vieši[35]. Šia sistema siekiama priversti administravimo ir visą politinę sistemą labiau reaguoti į žmones dėl tos paprastos priežasties, kad žmonės, žinantys, kokie sprendimai buvo priimti ir kodėl priimti, gali geriau juos suprasti ir užginčyti.

Be to, atvirumas spaudai leidžia net dar plačiau paskleisti informaciją. Toks atvirumas gali ir trukdyti administratoriams; jie nedarys nieko, ko negali gerai pagrįsti. Žinoma, yra ir būdų išvengti viešumo. Visose ministerijose pareigūnai sprendžia, kokia medžiaga yra privati ar konfidenciali, ir nors dėl jų sprendimų būna apeliuojama, dažniausiai šie sprendimai yra galutiniai. Taip pat ypatingą informaciją galima siųsti privačiais, o ne viešais kanalais. Galiausiai spauda dažnai kritikuojama dėl to, kad nepakankamai domisi bylų medžiaga; dėl informacijos pertekliaus ja iš tikrųjų gali būti naudojamasi mažiau[36]. Vis dėlto nors yra problemų, Švedijos sistema atrodo esanti žingsnis, žengiamas derama linkme tiems, kurie siekia, kad visuomenė labiau kontroliuotų viešąją biurokratiją.

Švedija yra viešiausia iš kelių sistemų, grindžiančių kontrolę informacija, bet kitos politinės sistemos taip pat nemaža daro stengdamosi panaudoti informaciją kaip kontrolės mechanizmą. Norvegijoje buvo įdiegta panaši į švediškąją viešumo sistema. Jungtinėse Valstijose Watergate'o ekscesai ir didėjantis nepasitikėjimas valdžia privertė federaliniu lygiu priimti Informacijos laisvės įstatymą, o panašūs įstatymai buvo priimti daugumoje valstijų[37]. Be to, valstijų ir vietinės valdžios lygiais priimta nemažai „saulės šviesos įstatymų", kuriais visuomenei suteikiama galimybė susipažinti su administracinių darinių, ypač tų, kurie veikia tarsi įstatymų leidžiamosios arba tarsi teisminės institucijos, dokumentais bei dalyvauti jų posėdžiuose[38]. Kanadoje

administracinės procedūros taip pat buvo pakeistos, kad sprendimai ir informacija taptų viešesni[39].

Net Didžiojoje Britanijoje, kurios nacionalinė vyriausybė yra ypatingas uždaros vyriausybės (žr. toliau) pavyzdys, vietos vyriausybės perėmė atvirumo politiką, o teismų sprendimais padaryta atviresnė ir centrinė vyriausybė. Nors ministras pirmininkas Johnas Majoras davė keletą pažadų paversti centrinę vyriausybę atviresne ir atsakingesne visuomenei, o Blairo vyriausybė pakartojo šiuos pažadus, centrinė vyriausybė tebėra palyginti uždara[40]. Britanijoje vietos vyriausybė jau susidūrė su kai kuriomis abejingumo ir informacijos pertekliaus problemomis, dėl kurių sumažėjo atviros valdžios vykdomos politikos efektyvumas kitose šalyse[41]. Ko gero, teisinga sakyti, kad bendras nepasitikėjimo valdžia didėjimas ir gyventojų politinis sąmonėjimas buvo susieti su stiprėjančiu spaudimu valdžiai atskleisti savo veiklą žmonėms ir spaudai.

Kalbant apie atvirą valdžią, paprastai turima omenyje tai, kad piliečiai gali gauti informacijos po to, kai buvo priimti sprendimai. Tai svarbu norint sužinoti, kas buvo nuspręsta, kas ir kodėl taip nusprendė, tačiau ši priemonė beveik negali pakeisti paties politikos formavimo būdo. Kitas atviros valdžios aspektas būtų sprendimų priėmimo proceso atvėrimas piliečiams tuo laikotarpiu, kol sprendimai dar tik rengiami. Atsiverti galima įvairiais būdais. Pagrindinis mechanizmas čia yra viešieji svarstymai. Pavyzdžiui, dabar Jungtinių Valstijų vyriausybė gali pradėti įgyvendinti daugelį federalinių programų tik po viešųjų jų svarstymų[42]. Šis reikalavimas keliamas daugeliui aplinkosaugos programų, kai kurioms urbanistinėms programoms ir kas dešimtmetį peržiūrint socialinės apsaugos programą. Be to, valstijų ir vietos valdžios reikalauja, kad šitokiu būdu būtų svarstomi daugelis klausimų, tarp jų dažniausiai – vietos rajonų planavimo pakeitimai. Panašiai vietos valdžia kontroliuoja rajonų planavimą ir žemės naudojimą daugumoje pramoninių visuomenių. Vienas iš atviros valdžios principų yra tas, kad tokie sprendimai, pavyzdžiui, dėl žemės naudojimo, labai konkrečiai paliečiantys piliečius, būtų iš anksto apsvarstyti visuomenės.

Be tiesioginio piliečių ir valdžios ryšio, kurį garantuoja vieši svarstymai, esama ir kitų priemonių, leidžiančių piliečiams dalyvauti priimant administracinius sprendimus. Tokios galimybės pavyzdys yra 1946 m. Administracinių procedūrų įstatymas ir juo nustatytos procedūros, kuriomis turi vadovautis federalinė biurokratija rašydama taisykles[43]. Federalinė įstaiga Jungtinėse Valstijose negali išleisti taisyklių (antrinė įstatymų leidyba) nepaskelbusi Federaliniame registre *(Federal Register)* pareiškimo apie ketinimą tai padaryti ir nepateikusi taisyklių projekto, o po to nesuteikusi galutinio kelių mėnesių laikotarpio suinteresuotiems piliečiams ir grupėms komentuoti jos pasiūlymo.

Suinteresuotų šalių pateikti komentarai tampa oficialių dokumentų dalimi, o galutinis dėl taisyklių priimtas sprendimas turi būti nors kiek panašus į įstaigos gautus komentarus. Kai kurioms programoms keliami net dar griežtesni reikalavimai rengti formalius posėdžius, panašius į teismų posėdžius[44]. Dėl tokio atvirumo piliečiams biurokratijos vykdomas antrinių įstatymų leidybos procesas tampa daugeliu atžvilgių demokratiškesnis negu Kongrese vykstanti pirminių įstatymų leidyba. Nors svarstomosios demokratijos daugiausia susijusios su politine teorija, o ne su praktiniu administravimu, jos atspindi atviresnės valdžios siekį. Atviri klausimai ir dauguma kitų įprastinių priemonių visuomenei įtraukti paprastai būna „vienkartiniai" įvykiai, kai visuomenė reaguoja į iš anksto sudarytą dienotvarkę. Kita vertus, svarstomoji demokratija mėgina įtraukti visuomenę pastovesniu pagrindu ir leisti jai pareikšti nuomonę svarstytinu klausimu. Kadangi biurokratijai nereikia siekti pareigų per rinkimus ir atstovauti rinkėjams, ji yra labiau pageidautina tokios veiklos vieta negu įstatymų leidžiamoji valdžia[45].

Dirbanti vyriausybė taip pat gali pasinaudoti informacija siekdama, kad jos biurokratija būtų atsakinga už savo veiklą, taip pat ir už piktnaudžiavimą tarnybine padėtimi. Vyriausybės dabar vis dažniau reikalauja, kad mokyklų sistemos ir ligoninės bei kitos sistemos dalys, turinčios daug palyginti autonomiškų organizacijų, skelbtų „lygos lenteles", parodančias visuomenei, kiek sėkmingai jos veikia. Jeigu tėvai mato, kad jų vaikų mokykla yra viena iš prastai dirbančių, jie greičiausiai spaus mokytojus ir administraciją reikalaudami siekti tam tikrų standartų. Šis atskaitomybės metodas galimas esant sąmoningai ir aktyviai paslaugos „vartotojų" grupei, todėl gali būti vienoms gyventojų grupėms naudingas, bet kitoms – ne.

Kaip ir daugelis kitų administracinės atsakomybės ir atskaitomybės aspektų, viešumas ir atvira valdžia nėra vien teigiamos vertybės. Nors tikrai svarbu, kad visuomenė galėtų susipažinti su reikšminga administravimo informacija, darbas „auksinės žuvelės dubenyje" retai būna toks efektyvus kaip darbas vienumoje. Be to, toks atvirumas paprastai administratorių veiklą padaro politinio spaudimo taikiniu, o uždaresnėje sistemoje šitokio spaudimo galima tiesiogiai ir nepajusti. Beveik tučtuojau ateina į galvą visiškai kitokia padėtis Didžiojoje Britanijoje. Čia administravimas tradiciškai buvo susijęs su beveik visišku slaptumu ir administratorių privatumu[46]. Nors spauda puola šį slaptumą, didžiuma visuomenės žino – ypač kai kyla klausimas dėl politikos sprendimų ir patarimų, – kad biurokratai yra beveidžiai. Slaptumas buvo įtvirtintas siekiant garantuoti, kad administratoriai kaip visuomenės tarnai būtų apsaugoti nuo trumpalaikio politinio spaudimo ir turėtų laisvę daryti sprendimus atsižvelgdami į tai, ką jie laiko esant „viešuoju interesu"[47]. Teismo sprendimai, liečiantys keleto dienoraščių ir kitų panašių atsiminimų

publikavimą, parlamento ombudsmeno suinstitucinimas (žr. toliau), specialiųjų komitetų sistema, informacijos nutekėjimas iš pavienių valstybės tarnautojų ir tebevykstantis visuomenės spaudimas atvėrė net šią uždarą sistemą, bet ji tebėra kur kas labiau izoliuota negu dauguma kitų sistemų. Uždara ir izoliuota administravimo sistema gali maksimaliai pagausinti kai kurių vertybių, lygiai kaip gali duoti tam tikrą naudą labai atvira sistema. Visuomenė ir politinis elitas tiesiog turi apsispręsti, kokio tipo sistemos jie nori ir kokia administracinės sistemos forma geriausiai atitinka politinę kultūrą ir kitas valdžios institucijas.

Vidinė drausmė. Vidinė viešųjų organizacijų drausmė yra kita potencialiai efektyvi priemonė kontroliuoti administraciją neprimetant išorinės politinės kontrolės. Todėl tai palyginti „pigi" kontrolės priemonė vertinant laiko ir jai eikvojamos institucinės energijos požiūriu. Kita vertus, ji grindžiama prielaida, kad įstaigos atsakingų asmenų hierarchijoje yra žmogus, kurio vertybės labiau atitinka tai, kas manoma esant visuomenės vertybėmis, o ne vertybes, kurių laikosi klystantys to žmogaus valdiniai ar net klystantys jo viršininkai. Kadangi mes teigėme, kad vidutinis viešasis administratorius, ko gero, nėra nei geresnis, nei blogesnis už vidutinį pilietį, tikimybė rasti tokį asmenį hierarchijoje didelė. Tačiau yra daugybė kliūčių, trukdančių bet kuriam asmeniui organizacijoje panaudoti savo valdžią prieš valdinius, išskyrus tuos, kurie akivaizdžiausiai piktnaudžiauja tarnybine padėtimi.

Pirma, bausmės, kurias galima taikyti valstybės tarnyboje, paprastai nebūna itin griežtos, ypač jeigu jos taikomos asmeniui, kuris nėra „kopėjas", siekiantis aukštesnių pareigų[48]. Vidinių sankcijų taikymo problemos tampa itin akivaizdžios, kada paaiškėja, jog asmuo, kuriam viršininkas norėtų taikyti sankcijas, tik pernelyg uoliai taikė taisykles ir laikėsi jų nurodymų. Be to, norint taikyti esamus organizacinės kontrolės mechanizmus, būtinas ilgas ir dažnai sudėtingas administracinis tyrimas, kurio metu svarstyklės dažnai būna pasvirusios į valstybės tarnautojo pusę[49]. Pavyzdžiui, policijos kontrolės valdybų nariais paprastai būna daugiausia kiti policijos pareigūnai, kurie, nors ir būdami nusiteikę išlaikyti policijos principingumą, taip pat supranta pavienio pareigūno problemas, iškylančias jam atsidūrus pavojingoje arba kompromituojančioje situacijoje. Tiek dėl pramonėje, tiek ir dėl kitur dirbančių viešųjų tarnautojų profesinių sąjungų kūrimosi įdiegti vidinę kontrolę tampa dar sunkiau[50]. Pačiose valstybinės tarnybos sistemose reikalaujama, kad, taikant esamas sankcijas, būtų atliekamos sudėtingos procedūros. Pavyzdžiui, vienas Carterio administracijos pareigūnas liovėsi mėginęs drausminti darbuotoją, nes tam būtų prireikę paaukoti visą likusį jo kadencijos laiką[51]. Tad sankcijos, kurias lengva taikyti, paprastai būna švelnios, o taikyti griežtas sankcijas būna sunku.

Be to, yra labai svarių organizacinių priežasčių, trukdančių taikyti sankcijas darbuotojams. Kaip nurodėme ankstesniuose skyriuose, daugeliui viešųjų administratorių ir jų įstaigų biurokratinė politika yra pagrindinis reikalas[52]. Šios įstaigos turi konkuruoti su visomis kitomis įstaigomis dėl pinigų, darbuotojų etatų ir įstatymų leidėjų dėmesio, o vykstant šiam konfliktui dėl resursų, nėra lengvesnio būdo sumažinti savo galimybes laimėti – kaip įsivelti į skandalą. Nors įstaiga gali mėginti išspausti iš tokio skandalo maksimalią naudą teigdama, kad ji „švarina savo pačios namus", vis dėlto kitą kartą skirstant biudžetą ji gali patirti rimtų keblumų[53]. Šiais ribotų valstybinių lėšų laikais darbuotojo atleidimas gali reikšti tai, kad nebus leista pakeisti jo kitu darbuotoju, tad organizacija praras etatą. Be to, administratoriai nori, tikimės, kad taip yra, jog darbas būtų atliktas, ir todėl nenori eikvoti pernelyg daug laiko ir energijos persekiodami savo pačių kolegas. Taip pat aukštesnieji pareigūnai paprastai vertinami pagal tai, kiek sugeba įgyvendinti tikslus, o ne pagal tai, kokia vidinė drausmė vyrauja jų vadovaujamose organizacijose. Žinoma, į teisines ir moralines normas būtina atsižvelgti, bet apskritai iš visų darbo aspektų labiausiai vertinamas sėkmingas programos įgyvendinimas.

Kitas veiksnys, skatinantis pernelyg uoliai nesilaikyti administracinių įstaigos vidaus taisyklių, yra tai, kad, norint įgyvendinti oficialiai skelbiamus organizacijos tikslus, dažnai būtina apeiti taisykles. Šalyse, kuriose būta didelių politinių skandalų, tokie samprotavimai gali skambėti abejotinai daugeliui skaitytojų, tačiau būna situacijų, kai administravimo normos ir taisyklės kliudo suteikti paslaugą arba atlikti darbą. Blau pateikia jau klasikiniu tapusį FTB agentų pavyzdį. Norėdami gerai atlikti savo darbą, jie buvo priversti atvirai pažeidinėti taisykles, reikalaujančias pranešti apie mėginimus duoti kyšį[54]. Skrydžių kontrolieriai nuolat valdo daugiau lėktuvų skrydžių per valandą, negu turėtų valdyti pagal sutartį – jeigu jie šito nedarytų, oro kelionės būtų dar nepatogesnės, negu dabar. Daugelis taisyklių, reglamentuojančių socialinių paslaugų teikimą, trukdo viešųjų įstaigų klientams gauti pagalbą, todėl įstaigos darbuotojai, norintys padėti klientui, dažnai būna priversti nepaisyti šių taisyklių[55]. Tačiau pateisinti tokius veiksmus sunku, nes tada kiekvienas darbuotojas turi spręsti, kokie yra *tikrieji* organizacijos tikslai. Šitokia praktika geriausiu atveju įtartina, o daugeliu atvejų gana pavojinga esant demokratinei santvarkai.

Galiausiai privalome atsiminti, kad darbas valstybės tarnyboje, kaip ir bet kuris kitas organizacinis arba profesinis darbas, susijęs su karjera. Todėl čia būna bičiulystės ir *esprit de corps*, trukdančių griežtai laikytis vidinės drausmės. Nors egzistuoja formalūs subordinacijos barjerai, neformalios organizacijos susieja kaip lygius asmenis, kurie formaliai yra viršesni ar pavaldūs, todėl jų buvimas taip pat trukdo palaikyti drausmę. Ten, kur valstybinė tarnyba

traktuojama kaip labai atskirta nuo visos visuomenės organizacija (galbūt Prancūzijoje arba Japonijoje), arba viešosios biurokratijos segmentai (policija arba armija) patys labai integruoti, nenorima diskredituoti šios tarnybos. Todėl daugelis vidaus pažeidimų gali būti nuslepiami[56]. Net esant mažesnei diferenciacijai gali vyrauti nuostata, kad neverta pernelyg kritikuoti kolegų jau vien todėl, jog ateityje galima apsikeisti vaidmenimis.

Ypatingas biurokratijos piktnaudžiavimų vidinės kontrolės atvejis yra „skundimas"[57]. „Skundikais" vadinami asmenys, kurie imasi veiksmų norėdami atskleisti tai, ką laiko esant jų pačių įstaigose daromais nusižengimais, ypač kai juos daro jų viršininkai. Vienas garsiausių skundimo atvejų – kai Gynybos departamento buhalteris atskleidė milžiniškas permokas perkant C-5A lėktuvą. Visa tai baigėsi dideliais nemalonumais Gynybos departamentui ir buhalterio atleidimu iš darbo[58]. Nuo to laiko Amerikos federalinėje biurokratijoje buvo įdiegta geresnė skundikų apsaugos sistema. Jai priklauso ir visų ministerijų generaliniai inspektoriai, kuriems galima pranešti apie piktnaudžiavimus beveik nebijant atsakomojo smūgio[59]. Be to, federalinis įstatymas dėl melagingų ieškinių[60] numato dideles finansines paskatas (iki ketvirtadalio iš sukčių susigrąžintų lėšų) pavieniams demaskuotojams, pranešantiems apie įstatymo pažeidėjus Teisingumo departamentui.

Jungtinės Valstijos nėra vienintelė šalis, pradėjusi remti skundikus. Pavyzdžiui, bendras Švedijos valdžios viešumas reiškia tai, kad šioje šalyje skundikai nelaikomi nusižengėliais įprastinio elgesio normoms tokiu mastu kaip kitose šalyse[61]. Tačiau daugumoje kitų šalių skundikai palaikomi mažiau, o tokiose šalyse kaip Jungtinė Karalystė dažnai būdavo atleidžiami iš darbo ir persekiojami pareigūnai, ryžęsi atskleisti tai, ką manė esant netinkamais valdžios veiksmais, daugiausia todėl, kad tie veiksmai pažeidžia griežtas konfidencialumo normas[62]. Britų sistema darosi atviresnė, bet turės praeiti dar daug laiko, kol bus pradėtas remti demaskavimas. Labiau ideologizuoti arba autoritariniai režimai tikrai neremia valstybės tarnautojų, atskleidžiančių režimo piktnaudžiavimus.

Vidinė administracinė biurokratijos kontrolė priklauso ne tik nuo esamų institucijų ir procedūrų, bet ir nuo aukštesniųjų pareigūnų noro taikyti šias procedūras. O dėl organizacijų vidaus drausmės, tai čia gali nebūti nei procedūrų, nei noro jas taikyti. Valios stoką retai lemia koks nors sąmokslas ar siaučiantis amoralumas, paprastai ją lemia tiesiog biurokratinių įstaigų politika ir poreikis išlikti potencialiai priešiškoje politinėje aplinkoje. Tad metodai vidinei drausmei palaikyti geriausiu atveju yra gremėzdiški ir sudėtingi, blogiausiu – neveiksmingi. Vis daugėja būdų panaudoti pažadus siekiant motyvuoti – pavyzdžiui, mokėti atlyginimą pagal nuopelnus, bet tų nedaug lazdų, kurias galima būtų panaudoti siekiant drausmės, iš tikrųjų panaudoti sunku.

Rinka ir kiti išorinės kontrolės būdai

Pokyčiai viešajame sektoriuje ir didėjanti privataus sektoriaus mechanizmų reikšmė lėmė tai, kad atsirado naujų viešosios administracijos kontrolės būdų. Pavyzdžiui, užuot kliovusis apskaita arba biudžetine kontrole siekiant mažinti paslaugos teikimo išlaidas, jas galima apriboti pasiūlant tą paslaugą konkurenciniu pagrindu teikti privačiajam sektoriui. Net nesant galimybių formaliai rinkoje patikrinti teikiamos paslaugos efektyvumo, valstybės tarnyboje įmanoma sukurti tarsi rinkas, dažnai galinčias nors iš dalies garantuoti tokį patikrinimą[63]. Pavyzdžiui, Britanijos nacionalinė sveikatos tarnyba regioninių sveikatos tarybų perkamas paslaugas ir bendrosios praktikos gydytojams skiriamą biudžetą atskyrė nuo ligoninių teikiamų paslaugų[64].

Vienas iš rinkos kontrolės pranašumų yra tai, kad ji veikia beveik savaime. Nereikia kitos valstybinės institucijos, turinčios nutarti, ar sprendimas buvo tinkamas: jeigu sprendimų priėmėjai vadovausis tinkama ekonomine logika, jie ras būdą kuo pigiau teikti paslaugas. Jeigu ši kontrolės priemonė veiksminga, tada mažiau reikia nerimauti dėl teisinių standartų ir asmenų, kurie kontroliuoja viešąją biurokratiją, organizacijos interesų. Kontrolė tampa palyginti automatišku grįžtamojo ryšio procesu, kai reaguojama į rinkos signalus. Kita vertus, šis metodas problemiškas tuo atžvilgiu, kad jis veiksmingas tik kontroliuojant efektyvumą. Efektyvumas tikrai svarbi, bet anaiptol ne vienintelė vertybė. Negana to, kai maksimaliai padidinamas ekonominis paslaugos efektyvumas, gali iki minimumo sumažėti kitos svarbios paslaugos teigiamybės, pavyzdžiui, paslaugumas klientui ir noras atidžiai nagrinėti skundus. Kontroliuojant viešąjį sektorių paprastai reikia rasti daugelio reikšmingų vertybių pusiausvyrą, tačiau kai vadovaujamasi rinka, atkreipiamas dėmesys tik į vieną ir gana siaurą aspektą – į valdymo kokybę.

Grupių ir visuomenės spaudimas

Kitas administracijos kontrolės būdas, padedantis išvengti formalių konfliktų tarp institucijų – tai spaudimo grupių veikla ir viešoji nuomonė. Jau aptarėme kai kuriuos ryšio tarp spaudimo grupių ir biurokratijos aspektus ir priėjome išvadą, kad dėl spaudimo grupių daromos įtakos administracija dažnai nesugeba veikti „viešojo intereso" labui[65]. Kaip tos pačios spaudimo grupės gali veikti ir kaip administracijos kontrolierės? Pirma, nors spaudimo grupės iš tikrųjų gali neatstovauti plačiai suprantamam viešajam interesui, jos tikrai atstovauja savo klientūrai, ir dažnai tai klientūrai, kurią labiausiai liečia tam tikros įstaigos veikla. Tad informuodamos savo narius apie įstaigos veiklą, grupės savo ruožtu gali atlikti veiksmingą viešą kontrolę. Žinoma,

šitokios veiklos rezultatas dažnai būna įstatymai arba administraciniai veiksmai, palankūs konkrečiai suinteresuotai grupei, bet net ir tai rodo, kad įstaiga *kažkaip* reaguoja.

Antra, viena iš svarbiausių dabartinės politinės raidos tendencijų buvo ta, kad susiformavo vadinamosios viešojo intereso spaudimo grupės, kurios organizuotos ir veikia beveik taip pat kaip ir bet kuri kita spaudimo grupė, bet formaliai neatstovauja jokiai konkrečiai suinteresuotai grupei. Jungtinėse Valstijose šią tendenciją pirmiausia įkūnijo Bendrojo reikalo ir vartotojų sąjūdžiai[66]. Viešumas ir skundų dėl vyriausybės veiksmų skelbimas yra šių organizacijų dažniausiai naudojami ginklai, bet jos taip pat įsitraukė į lobistinę veiklą įstatymų leidimo ir administravimo įstaigose[67]. Galiausiai Amerikos kontekste šioms organizacijoms palyginti gerai sekėsi teismuose, o Europos valstybėse sukurtos vartojimo reikalų ministerijos ir įstaigos linkusios nagrinėti daugelį skundų nesigriebdamos teisminių priemonių.

Trečia, kuriantis vartotojų grupėms žemyninės Europos šalyse, formavosi ir vadinamosios „veikimo grupės", arba *Burgerinitiateven*. Paprastai tai būna grupės, sprendžiančios vieną problemą, jos susiburia protestuojant prieš kokį nors vieną sprendimą arba politiką ir išnyksta pavykus arba nepavykus padaryti įtaką valdžiai. Šios grupės paprastai domisi politinių pareigūnų daromais sprendimais, bet joms taip pat rūpi ir biurokratiniai sprendimai. Kaip rodo žaliųjų judėjimo peraugimo į politines partijas daugelyje Europos šalių patirtis, veikimo grupės vis dažniau institucionalizuojamos[69]. Nors dauguma šių grupių buvo „libertarios kairiosios" – ekologinės, priešbranduolinės, taikos ir t. t. – grupės, būta ir nemažai dešinės pakraipos grupių, tokių kaip mokesčių mokėtojų organizacijos[70].

Yra dar vienas ypač įdomus viešąją biurokratiją kontroliuojančių suinteresuotų grupių veiklos aspektas. Vyriausybės globojo tokias organizacijas taip smarkiai, kad beveik pačios sau susikurdavo opoziciją. Vykstant kovos su skurdu kampanijai Jungtinėse Valstijose, buvo sugalvota „maksimaliai galimo dalyvavimo" doktrina – siekta bendruomenių, kuriose buvo įgyvendinamos socialinės programos, nariams sudaryti galimybes nors kiek dalyvauti formuojant ir įgyvendinant politiką[71]. Ši ir vėlesnės iniciatyvos buvo grindžiamos idėja, kad gyventojams turi būti sudarytos sąlygos įgyti politikos įgūdžių ir kartu neleisti pernelyg subiurokratinti ir popieriuose paskandinti programų[72]. Britanijoje reorganizuojant Nacionalinę sveikatos tarnybą buvo kuriamos Bendruomeninės sveikatos tarybos, turėjusios neleisti, kad šioje tarnyboje dominuotų gydytojai specialistai, ir garantuoti, kad būtų labiau atsižvelgiama į bendruomenės pageidavimus[73]. Šios tarybos ir jų įpėdinės smarkiai prieštaravo konservatorių vyriausybių siekiams apkarpyti Nacionalinei sveikatos tarnybai skiriamas lėšas ir spaudė leiboristų vyriausybę ją plėtoti[74].

Daugelyje trečiojo pasaulio šalių, kurios politiškai telkiasi ir patiria socialinius pokyčius, buvo sukurtos kaimų tarybos ir kitos vietinės organizacijos. Šių pastangų tikslas – garantuoti vietos indėlį į politiką ir priešintis biurokratiniams ekscesams[75]. Visais šiais atvejais vyriausybės aktyviai globojo organizacijas, kurios yra opozicija biurokratijai. Tai įdomaus, nors ir ne visada visiškai vykusio požiūrio į administracinę atskaitomybę pavyzdys.

Kita tendencija, padedanti suinteresuotoms grupėms kontroliuoti administraciją, buvo anksčiau buvusių savarankiškesnių viešųjų paslaugų klientūrinių organizacijų, pavyzdžiui, Gerovės teisių organizacijos *(Welfare Rights Organization)* Jungtinėse Valstijose, augimas. Kurį laiką šios grupės buvo viduriniosios ir aukštesniosios klasės interesams atstovaujančios organizacijos, rūpinusios, pavyzdžiui, švietimo reikalais, bet kur kas įdomiau tai, kad plečiasi organizacijos, kurias sudaro žemesnį statusą turintys socialinių gėrybių gavėjai. Kadaise bendruomenė ir net patys šie klientai manė, kad jie turi teisę vien reikšti dėkingumą už gaunamas gėrybes. Dabar jie pradeda vis garsiau reikalauti geresnio aprūpinimo ir geresnio administratorių elgesio su jais. Šiuo atžvilgiu svarbu ir tai, kad politiškai vis labiau telkiasi ir pagyvenę žmonės, tad „pilkoji jėga" gali vis efektyviau spausti valdžią reikalaudama didesnių pensijų ir geresnio pensijų programų administravimo. Nors aišku, kad šios organizacijos neatstovauja platesniam viešajam interesui, jos gali veiksmingai daryti spaudimą reikalaudamos pagerinti socialinį administravimą. Ypatingais atvejais socialines paslaugas gaunančių klientų grupės net gali imtis tvarkyti teikiamas socialines paslaugas. Savivalda pavyzdžiui, buvo itin svarbi įgyvendinant valstybines aprūpinimo būstu programas. Šis klientų įtraukimo modelis ypač akivaizdus Šiaurės Europos šalyse, kur tvirta dalyvavimo kultūra, o dalyvavimas viešosiose programose ne taip uždeda gėdos žymę[76]. Savo ruožtu šie savivaldos projektai tapo pagrindu plėtoti kitus socialinių paslaugų projektus, kai kurios paslaugos privatizuojamos ir perduodamos į jų gavėjų rankas, ir apskritai „įgyja galią" grupės, kurioms anksčiau nebūdavo leidžiama veiksmingai dalyvauti politiniame procese[77].

Savivaldos galių suteikimo klientų grupėms atmaina yra tėvų įtraukimas į švietimo institucijų valdymą. Pavyzdžiui, Čikagoje nepasitenkinimas vietos mokyklomis virto sąjūdžiu, reikalavusiu leisti tėvų komitetams kontroliuoti mokyklas[78]. 1988 m. Švietimo reformos įstatymas Jungtinėje Karalystėje leidžia mokykloms atsisakyti vietinės švietimo valdžios kontrolės ir perduoti mokyklų vadovavimą tėvams. Taip pat Šiaurės Europa, o ypač Danija, suteikia tėvams daug valdžios vietos mokyklose. Panašiai „pasitikėjimo ligoninių" kūrimas suteikia daugiau kontrolės teisių darbuotojams ir valdymo komitetams ir mažina suvaržymus, kuriuos lemia hierarchinė Nacionalinės sveikatos

tarnybos struktūra[79]. Modifikuotą šio valdymo stiliaus versiją mėginama įgyvendinti socialinės gerovės tarnybose[80].

Vertinant šį kontrolės būdą kaip bendrą administracinės kontrolės problemų sprendimą, galima teigti, kad nors kai kurioms grupėms aiškiai sekasi, sunku būti labai dideliu optimistu. Tokių grupių veiklos efektyvumą riboja tie patys veiksniai, kurie riboja visų spaudimo grupių veiklos efektyvumą. Svarbiausia tai, kad siekdamos, jog jų reikalavimai būtų įgyvendinti, šios grupės priverstos daryti įtaką per antrąsias ar trečiąsias šalis. Be to, nepaisant trumpalaikės sėkmės, daugeliui socialinių grupių, kurios galėtų daugiausia laimėti sukurdamas klientūros tipo organizacijas, vis dar trūksta politinių ir organizacinių įgūdžių, reikalingų garantuoti nuolatinę sėkmę. Galiausiai vartotojų grupės ilgainiui gali pasirodyti menkai besiskiriančios nuo kitokio tipo spaudimo grupių. Jos gali atstovauti siauriems interesams, arba, tiksliau kalbant, daliniam požiūriui į vartotojo keliamas problemas, o šis požiūris galbūt verčia kurti dar vieną kontrolės sistemą, kad būtų galima kontroliuoti kontrolierius.

Politiniai kontrolės metodai

Kai viešumo, organizavimo ir organizacijos vidaus drausmės metodai pasirodo esą neveiksmingi kontroliuojant administraciją – o jie iš tiesų gali būti tokie, – tada būtina diegti antro lygmens kontrolę. Ją atlieka politinės institucijos. Remiamasi logika, kad politinės institucijos pagrįstai laikomos žmonių atstovėmis net ir tais atvejais, kada jos nebuvo išrinktos tiesiogiai. Jos pagrįstai laiko save ir šaltiniu tų deleguojamų galių, kuriomis naudojasi biurokratija, ir mano turinčios teisę atimti šias galias, jeigu jomis piktnaudžiaujama. Jau aptarėme vykstantį konfliktą dėl politikos tarp politinių institucijų ir biurokratijos[81]. Daugelis aptartų dalykų tinka ir dabar nagrinėjamam klausimui. Užuot nagrinėję, kiek šios dvi institucijos sugeba kontroliuoti politiką plačiąja šio žodžio prasme, dabar nagrinėsime, kiek jos gali kontroliuoti, kad ir *ex post facto*, sprendimus konkrečiais atvejais. Daugelis keleto institucijų galių yra panašios, tačiau būtina išnagrinėti, kokiais būdais galima naudotis tomis galiomis siekiant daryti įtaką konkrečiais gero arba blogo administravimo atvejais.

Įstatymų leidyba. Paskutiniaisiais metais įstatymų leidybos institucijos atsidūrė kovos už administravimo kontrolę centre. Iš dalies taip yra todėl, kad didėjantis rinkėjų susirūpinimas virto jų išrinktų atstovų veiksmais. Be to, jau vien dabar atliekamo administracinio darbo mastas paskatino įstatymų leidėjus imtis jiems priskiriamų priežiūros funkcijų. Ypač reikia turėti omenyje tai,

kad padaugėjo administracinių taisyklių, turinčių įstatymo galią ir išleistų remiantis įstatymų leidėjų deleguotomis administratoriams galiomis. Įstatymų leidėjai privalo mėginti bent jau stebėti šių taisyklių priėmimą, net jeigu ne visada pajėgia kontroliuoti jų turinį. Pagaliau vykdomosios valdžios dominavimas formuojant politiką lėmė tai, kad priekabiavimas prie administracijos pareigūnų yra vienas iš nedaugelio būdų, kuriais naudodamasis pavienis įstatymų leidėjas gali tapti plačiai žinomas ir įgyti svarbaus valstybininko statusą[82].

1. *Ministrų atsakomybė*. Pagrindinis mechanizmas, kurio padedamos įstatymų leidybos struktūros kontroliuoja biurokratiją parlamentinėse sistemose, – tai ministrų atsakomybės doktrina[83]. Parlamentinėse santvarkose paprastai galioja tvarka, kad ministras atsakingas parlamentui už viską, kas įvyksta jo ministerijoje[84]. Taigi jis iš principo atsako už savo ministerijos tarnautojų veiklą, ir nesvarbu, ar pareigūnas vykdė ministro nurodymus, ar tiesiog naudojosi įstatymo jam suteiktomis galiomis. Kai kurie įstatymų leidėjų turimi kontrolės mechanizmai, kuriuos aptarsime vėliau (pvz., paklausimai), padeda įgyvendinti šią atsakomybės sampratą, bet parlamentinėse santvarkose atskaitomybę reikia suprasti šiame pamatiniame konstituciniame kontekste.

Galima teigti, kad ministrų atsakomybė vis labiau tampa patogiu mitu[85]. Ministrai vis labiau nebenori rizikuoti savo politine ateitimi dėl žemesniojo rango valstybės tarnautojų daromų klaidų. Jie privalo atsakyti į parlamentarų klausimus dėl visų iškylančių problemų, bet kartu jie dabar jau itin trokšta nukreipti visuomenės dėmesį į konkrečius valstybės tarnautojus, kurie laikomi kaltais. Tradicinis principas (ypač vyravęs Westminsterio tipo sistemose) palikti valstybės tarnautojus anonimiškus, o ministrui viešai atsakyti už klaidas dabar daugiau laužomas, negu taikomas.

Parlamentinės atsakomybės samprata palyginti menkai prasminga tokiose prezidentinėse sistemose kaip Jungtinės Valstijos[86]. Šiose sistemose, kurios būdingos daugiausia Lotynų Amerikos ir Afrikos šalims, ministrai ar jiems prilygstantys pareigūnai nėra atsakingi įstatymų leidėjams, kaip kad jie atsakingi parlamentinėje santvarkoje. Valdžių susipynimas parlamentinėje sistemoje reiškia, kad keblumai, iškylantys įstatymų leidimo arenoje, taip pat gali reikšti efektyvios ministro veiklos pabaigą ir jam kainuoti pareigas. Yra ir daugiau būdų, kuriais įstatymų leidybos institucijos gali kontroliuoti, bet dėl prezidentinėms sistemoms būdingo valdžių atskyrimo tokio pobūdžio kontrolė yra sunki. Be to, prezidentinėms sistemoms būdinga institucijų konkurencija paprastai įstatymų leidėjų galimybes kontroliuoti padaro dar labiau ginčytinas.

2. *Finansavimas.* Programų finansavimas yra pagrindinė priemonė, leidžianti įstatymų leidėjams kontroliuoti administraciją. Jau išsamiai aptarėme kai kurias problemas, susijusias su politinės kontrolės vykdymu per finansavimą. Tačiau, nors piniginės galia gali būti neaštrus įrankis politikai kontroliuoti, ji gali padėti sutramdyti nepaklusnų administratorių arba įstaigą. Nors galėtume manyti, kad įstatymų leidimo institucijos turi kam skirti savo kolektyvinį laiką, vis dėlto gausu pavyzdžių, kada komitetai ir net ištisos įstatymų leidybos institucijos paaukojo daug laiko spręsdami menkas atskirų įstaigų ir net pavienių administratorių problemas. Ši „smulkmenos teisė" reiškia, kad įstatymų leidėjai nagrinėja mažas biudžeto dalis, nes pajėgia jas suprasti, bet „praleidžia" milžiniškas išlaidas tik paviršutiniškai išnagrinėję jų pagrįstumą[87]. Be to, rinkėjus dažnai jaudina mažos detalės, ir todėl manoma, kad, domėdamiesi šiomis detalėmis, įstatymų leidėjai kažką daro savo rinkėjų labui.

Kartais nederamu laikomo įstatymų leidėjų „kišimosi" į biudžeto formavimą problemos ypač svarbios Jungtinėse Valstijose. Nedaug kitų politinių sistemų suteikė savo įstatymų leidimo institucijoms tokią laisvę kištis į biudžeto formavimą, kad jos galėtų knaisiotis finansinėse ir administracinėse įstaigų veiklos detalėse. Regioniniu lygiu, ir vėlgi Jungtinėse Valstijose, įstatymų leidėjų kišimasis į administravimą per biudžeto skirstymą yra net akivaizdesnis. Jis toks stiprus, kad žmonės pašalinami iš pareigų paprasčiausiai neskiriant toms pareigybėms išlaikyti reikiamų pinigų. Už netinkamą (tikrą ar įsivaizduojamą) administravimą taip tiesiogiai baudžiama retai, bet šitaip dažnai baudžiama sumažinant visai įstaigai skiriamas lėšas. Šios galios tvarkyti biudžetą leidžia Amerikos Kongresui ir valstijų įstatymų leidybos organams smarkiai kontroliuoti įstaigas. Tokia kontrolė buvo iš esmės prarasta parlamentinėse sistemose, kurioms būdinga griežtesnė partinė drausmė[88].

Tačiau net parlamentinėse sistemose įstatymų leidybos institucijos mėgina šiek tiek kontroliuoti biudžeto formavimą, o per tai – vykdomąją valdžią ir jos biurokratiją. Daugeliu atvejų ši kontrolė apsiriboja tuo, kad tikrinama, kas įvyko, ir nėra susijusi su aktyviu dalyvavimu nustatant išlaidų prioritetus[89]. Tačiau kartais kontrolė būna realesnė ir labiau susijusi su ateitimi. Dar svarbiau tai, kad įstatymų leidybos institucijos, atrodo, mėgina susigrąžinti istoriškai turėtas galias kontroliuoti valdžios piniginę ir stiprina savo analitines pajėgas, be kurių net neįmanoma mėginti daryti kokią nors realią įtaką[90]. Biudžetinės krizės, su kuriomis susidūrė daugelis vyriausybių dešimtajame dešimtmetyje, padarė tokią kontrolę dar svarbesnę ir įmanomesnę[91]. Kitas piniginės galios kontroliuoti administravimą aspektas yra daug šiurkštesnis įrankis – tai galimybė priimti privatinės nuosavybės įstatymus, pagal kuriuos asmenims turi būti kompensuojama už viešųjų administratorių veiksmus.

Dauguma politinių sistemų turi tam tikrų būdų priimti tokį kompensavimą garantuojančius „privačius įstatymus", bet čia nenumatomos bausmės nusižengusiems valstybės tarnautojams, o pilietis, norintis gauti atlygį už patirtą žalą, privalo turėti politinių poveikio svertų. Be to, šia galia įmanoma piktnaudžiauti, o ji pati gali tapti slapta papirkinėjimo priemone galingų įstatymų leidėjų rankose.

Įstatymų leidybos institucijų galimybė kontroliuoti administravimą per finansavimą potencialiai yra gyvybiškai svarbus ir galingas ginklas, bet jį, kaip ir daugelį įstatymų leidėjų turimų ginklų, efektyviai panaudoti sunku. Įstatymų leidybos organai tradiciškai gremėzdiški, todėl administratorių veiksmus gali išsamiai nagrinėti tik delikačiais arba labai politizuotais atvejais. Tai pasakytina net apie tokias sistemas kaip Jungtinės Valstijos, kurios didžiuojasi savo sugebėjimu panaudoti biudžetą kaip kontrolės priemonę. Be to, didėjanti makroekonominės politikos svarba reiškia tai, kad biudžeto kontrolę plačiai perėmė iš įstatymų leidybos organų vykdomoji valdžia ir centriniai bankai[92]. Biudžetai tapo pernelyg svarbūs (ekonominiu ir politiniu požiūriu), kad įstatymų leidėjams būtų leidžiama juos panaudoti baudžiant bloguosius ir atlyginant teisiesiems.

3. *Tyrimas.* Galbūt dažniausiai minima iš visų įstatymų leidėjų turimų galių kontroliuoti administravimą yra jų galia atlikti tyrimus. Šių tyrimų spektras gali būti platus – nuo paprastų klausimų parlamentų sesijų metu iki komiteto atliekamo visapusiško tyrimo arba paskyrimo pareigūno, kuris, įstatymų leidybos organo įpareigotas, atliktų tyrimą. Nors šiomis priemonėmis iš dalies apeliuojama į viešumą kaip prielaidą ištaisyti klaidas, jos taip pat gali būti naudingos kuriant naujus įstatymus arba šalinant esamų įstatymų spragas.

Paprasčiausia tokio tyrimo forma yra parlamentiniai paklausimai. Faktiškai visose parlamentinėse sistemose įstatymų leidėjams sudaromos kokios nors sąlygos pateikti paklausimus dėl vyriausybės ministrų veiklos. Nors klausimai gali būti susiję su ministro priimtais politiniais sprendimais, jie gali liesti ir ministerijos administracinę veiklą. Tai ypač pasakytina apie britiškajai tradicijai priklausančias sistemas, mat čia ministras laikomas, bent jau iš įpročio, politiškai atsakingu už viską, kas vyksta ministerijoje, net už žemesniųjų klerkų elgesį. Per paklausimų valandą galima ištraukti informacijos, pastatyti į keblią padėtį vyriausybę ir sudominti „dėmesingą publiką" esamomis administravimo problemomis. Tačiau tokiais atvejais retai kada nueinama toliau ir paprastai tik išprovokuojami platesni politiniai debatai kuria nors tema. Nors retais atvejais per paklausimų valandą iškeltos problemos gali baigtis vyriausybės nario ar net visos vyriausybės atsistatydinimu,

tokie atvejai reti. Kad įvyktų realūs pokyčiai, parlamentinius paklausimus turi pratęsti vyriausybės, pačių administratorių, o galbūt ir visuomenės veiksmai.

Amerikoje labiausiai paplitusi tokio tyrimo forma paprastai yra Kongreso komiteto organizuojami klausymai[93]. Funkcinė Kongreso komitetų specializacija ir tolesnis jų specializavimasis į pakomitečius, ypatingieji ir specialieji komitetai sudaro platų ir gerai kvalifikuotą tyrimo institucijų spektrą. Tiriamasis Kongreso vaidmuo buvo ypač svarbus McCarthy'o laikotarpiu šeštojo dešimtmečio pradžioje, o vėliau buvo svarbus tiriant „ginklai už įkaitus" sandėrį su Iranu bei Maisto ir vaistų administracijos veiklą ir įvairius skandalus Clintono administracijoje[94]. Šie klausymai pateko į pirmuosius laikraščių puslapius, bet savo mastu juos užgožia gausybė tyrimų, kurie atliekami faktiškai visose federalinės valdžios politikos srityse. Formalus jų tikslas – tobulinti įstatymų leidybą, bet praktiškai tiek informacijos skelbimas, tiek ir įstatymų leidėjams atsiverianti galimybė knaisiotis administracijos veikloje daro poveikį viešosios biurokratijos elgesiui.

Nors Kongreso komitetų sistema Jungtinėse Valstijose ir jų atlikti tyrimai labiausiai žinomi, panašūs metodai egzistuoja ir kitose politinėse sistemose. Vokietijoje gausu funkciškai specializuotų įstatymų leidybos komitetų, kurie kontroliuoja administraciją[95]. Švedijos *Riksdage* taip pat yra funkciškai specializuotų komitetų sistema, o Konstitucijos komitetas turi neįprastą teisę kasmet peržiūrėti Kabineto posėdžių protokolus[96]. Jungtinėje Karalystėje įkurta virtinė specialiųjų Parlamento komitetų, apytikriai atitinkančių vykdomosios valdžios organizaciją. Britanijos valdymo sistemoje šių komitetų funkcijos artimiausios parlamentinės kontrolės funkcijoms[97]. Tačiau vien parlamentinių komitetų egzistavimas nereiškia, kad jie iš tikrųjų veiksmingai kontroliuoja. Norvegijos *Stortinge* yra gerai išplėtota komitetų sistema, bet dėl menko kontrolės komitetų efektyvumo ir palyginti mažo suinteresuotumo jų veikla šie komitetai iš esmės yra neveiksmingi[98]. Be to, daugelyje šalių parlamentiniai komitetai neturi personalo ir negauna papildomos paramos, todėl jiems dažniausiai nepavyksta įsibrauti į sudėtingą viešosios biurokratijos pasaulį, kuriame formuojama politika.

Galėtume toliau vardyti nedidelius įvairių parlamentų komitetų struktūros ir tyrimo procedūrų skirtumus[99], tačiau svarbiausia tai, kad parlamentai tiria, jie stengiasi tai daryti per komitetus, o tyrimai paprastai susiję su kontrolės vykdymu konkrečioje politikos srityje. Šie komitetai ir jų atliekami tyrimai tapo efektyviausia įstatymų leidėjų priemone, leidžiančia daryti poveikį administracijos elgesiui. Ryšys tarp komiteto ir administracinės įstaigos būna ilgalaikis, tad bendradarbiaujanti įstaiga daug laimi ilgalaikėje perspektyvoje. Be to, komitetai paprastai tampa ekspertų komitetais, ypač tais atvejais, kada jų nariai priklauso tam pačiam komitetui ilgą laiką. Vis dėlto pernelyg sustip-

rėjusi draugystė tarp komiteto ir įstaigos tampa pavojinga beveik taip pat, kaip ir tarp įstaigų ir spaudimo grupių užsimezgantis ryšys[100].

Paskutinis parlamentinio tyrimo metodas galėtų būti atskiro nagrinėjimo tema, turint omenyje domėjimąsi šiuo metodu. Tai – ombudsmeno arba jam prilygstanti institucija[101]. Nors šis kontrolės metodas dažnai vaizduojamas kaip magiškas vaistas nuo visų administravimo ir visuomenės ligų, jį paprastai įgyvendina įstatymų leidybos institucijos. Nors šios įstaigos įvairiose šalyse yra skirtingos, tačiau ombudsmenas paprastai negali priimti administratorius įpareigojančių sprendimų arba atlyginti piliečiams už patirtą žalą. Apskritai ombudsmenas gali tirti, derėtis su valstybės tarnautojais, pranešti įstatymų leidėjams, o galbūt siūlyti priimti naujus įstatymus. Viliamasi, kad, esant prielaidų tolesnei veiklai, įstatymų leidėjai reikalą stums pirmyn. Dažniausiai tokiais veiksmais tiesiog kaip nors atlyginama piliečiui už patirtą žalą, bet kai kuriose sistemose ombudsmenui leidžiama teikti bendresnio pobūdžio siūlymus dėl procedūrų, galinčių neleisti kilti problemoms ateityje[102].

Ombudsmeno sistema dažniausiai siejama su Skandinavijos šalimis, bet šios sistemos principus perėmė (be kitų šalių) Jungtinė Karalystė, Naujoji Zelandija, Izraelis, Japonija, Jugoslavija, Indija, Gana, o modifikuota forma – Lenkija ir buvusi Sovietų Sąjunga[103]. Vokietijoje ir Švedijoje specialieji ombudsmenai sprendžia su kariuomene susijusias problemas, paprastai – eilinio personalo skundus dėl karininkų elgesio. Kanada nužengė net dar toliau steigdama „specialaus ombudsmeno" – Kalėjimų ombudsmeno, Transporto ombudsmeno, Oficialių kalbų komisaro, Žmogaus teisių komisaro ir Privataus gyvenimo saugos komisaro – institucijas[104]. Kai kuriose šalyse taip pat buvo suteikti pareigūnams įgaliojimai saugoti piliečius nuo centralizuoto duomenų rinkimo[105]. Be to, daugelyje JAV valstijų, Kanados provincijų, Australijos valstijų, taip pat daugumos šalių regioninės valdžios lygiu buvo sukurtos sistemos, vienokia ar kitokia forma primenančios ombudsmeno instituciją[106]. Net Prancūzijoje, nors čia valstybinė tarnyba tradiciškai stipri ir autonomiška, 1972 m. buvo įsteigta „mediatoriaus" institucija, turinti padėti apsaugoti piliečius nuo tos stiprios biurokratijos[107].

Visos šios sistemos gali būti vadinamos ombudsmeno sistemomis, tačiau šio pareigūno vaidmenys smarkiai skiriasi. Vienas svarbus skirtumas – tai suteikta arba nesuteikta galimybė veikti savarankiškai: pavyzdžiui, tokie pareigūnai kaip Parlamento komisaras Jungtinėje Karalystėje gali pradėti veikti tik parlamento nario prašymu[108]. Kitas atvejis – tai pareigūno turima arba neturima teisė inicijuoti įstatymus. Pavyzdžiui, Suomijoje ombudsmenas priskiriamas prie tų pareigūnų, kurie teisėtai gali inicijuoti įstatymų priėmimą[109]. Skiriasi ir ombudsmeno veiklos laukas: vienose šalyse ši sistema apima kalinių ir kareivių reikalus, kitose – tik viešosios administracijos veiksmus[110].

Ombudsmeno sistemą sunku vertinti. Viena vertus, ji suteikia tribūną piliečiams ir turi tą pranašumą, kad yra valdžios dalis ir tuo pat metu nepriklauso valdžiai. Būdamas valdžios dalimi, atstovu, arba, tiksliau kalbant, būdamas oficialiai pripažintu įkyruoliu, ombudsmenas turi galimybę daug kur prieiti ir priversti rimtai traktuoti jo atskleidžiamus faktus. Kita vertus, kadangi ombudsmenas nepriklauso valdžiai, tai jis daugumai žmonių atrodo esąs gynėjas, kurio nekausto dauguma biurokratinių saitų ir kuris todėl atstovaus „žmonėms". Nors šios pareigos simboliškai atrodo labai tvirtos, norint jas sėkmingai atlikti, reikia žengti ne vieną žingsnį. Piliečiai, kuriems gali labiausiai reikėti jo paslaugų, ko gero, nieko nežinos apie tokią instituciją. Ombudsmeno veiklos sėkmė priklauso ir nuo to, ar įstatymų leidybos institucija nori atsižvelgti į jo siūlymus. O pats noras iš dalies priklauso nuo einančio šias pareigas asmens svarbos, šių pareigų suinstitucinimo masto konkrečioje šalyje, taip pat nuo įstatymų leidybos procedūrų, kurių būtina laikytis nagrinėjant ombudsmeno teikiamus siūlymus[111]. Sėkmė gali priklausyti ir nuo siekiamo rezultato – atlyginti asmenims ar nubausti administratorius. Atlyginti asmenims gali būti nesunku, nes reikalaujamos pinigų sumos dažnai būna menkos, o įgyjamos privilegijos – gana mažos. Pasiekti, kad būtų imtasi veiksmų prieš pavienius administratorius, gali būti sunkiau, tokie veiksmai gali žlugdyti valstybinės tarnybos dvasią, taip pat dėl jų gali pasunkėti problemos, kurias kelia viešosios biurokratijos nelankstumas. Vadinasi, ombudsmeno įstaigos patirtis rodo, kad ši institucija gali būti naudinga atlyginant žmonėms už patirtą asmeninę žalą, bet ji ne tokia veiksminga siekiant rimtų procedūrinių arba vyraujančios politikos pokyčių.

4. Rinkėjų tarnyba. Ketvirtas pagrindinis būdas, kuriuo įstatymų leidybos institucija gali daryti įtaką valstybinės tarnybos veiklai, yra tai, ką amerikiečiai vadina „rinkėjų tarnyba". Airijoje ji buvo vadinama „sukiojimusi aplink persekiojant valstybės tarnautojus"[112]. Abiem atvejais mintis ta pati. Paprastas pilietis dažnai jaučiasi bejėgis prieš biurokratiją ir ieško kokio nors būdo, kaip ją paveikti. Vienas iš patogiausių būdų – pasitelkti išrinktą atstovą. Šiaip ar taip, pilietis suteikė šiam asmeniui jo turimas pareigas, todėl atstovas turėtų ką nors padaryti piliečio naudai. Tad iš daugelio įstatymų leidėjų tikimasi, kad jie skirs daug laiko problemoms, kurios iškyla rinkėjams, susidūrusiems su valstybine tarnyba. Galbūt rinkėjas laiku negavo pensijos čekio, o galbūt atsisakyta subsidijuoti vietos valdžios projektą. Įstatymų leidėjas gali būti priverstas asmeniškai aiškintis, kas atsitiko, ir mėginti kuo greičiau išspręsti problemą.

Teikdami paslaugas pavieniams rinkėjams, įstatymų leidėjai taip pat gali teikti paslaugas ir jų atstovaujamai geografinei sričiai. Todėl jie dažnai tampa

tokiais pat regioninių vyriausybių ambasadoriais, kokie yra visos šalies įstatymų leidėjai. Šis jų vaidmuo labai akivaizdus Jungtinėse Valstijose, bet įprastas ir kitur[113]. Pavyzdžiui, Prancūzijoje ir Belgijoje *cumul des mandats* sukūrė valstybės politikus, kurie būna ir rinktais vietos pareigūnais[114]. Valstybinės pareigos leidžia jiems daryti spaudimą viešajai biurokratijai siekiant išpešti naudos jų atstovaujamoms vietovėms, taip pat leidžia smarkiai apeiti Paryžiaus arba Briuselio biurokratiją[115].

Praktiškai daugelis įstatymų leidėjų mano, kad tarnystė rinkėjams turi sudaryti didelę jų darbo krūvio dalį, ir traktuoja ją kaip veiklą, kurią rinkėjai ir labai gerai mato, ir palankiai vertina[116]. Nors ši veikla gali būti naudinga kontrolės priemonė, ji dažnai būna neefektyvi. Ji susijusi su konkrečiais atvejais, o įstatymų leidybos institucija gali neturėti laiko priimti tokius įstatymus, kurie leistų išspręsti bendresnę biurokratijos piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi problemą arba atsikratyti prastai parengtų programų. Tokia veikla taip pat mažina įstatymų leidėjo turimą pasitikėjimo kreditą tarp biurokratų, nes šie persekiojami dėl palyginti menkų problemų. Šį kontrolės metodą paprastai labai vertina tie, kuriems jis davė naudos, bet ilgalaikės perspektyvos požiūriu jis gali padėti įamžinti kontrolės problemas, o ne spręsti jas.

5. Antrinių įstatymų leidybos kontrolė. Įstatymų leidėjai ne tik kontroliuoja biurokratines įstaigas. Jie taip pat gali kontroliuoti biurokratijos leidžiamus antrinius įstatymus, kuriuos Amerikoje valdžia vadina „taisyklėmis", o Britanijoje – „poįstatyminiais aktais"[117]. Visose demokratinėse šalyse biurokratijai (veikiančiai ministro vardu) suteikiama daug galių leisti tokias įpareigojančias taisykles, tačiau su sąlyga, kad šios taisyklės atitikts įstatymais išreikštą jų leidėjų valią. Tikroji problema ta, ar įstatymų leidėjai pajėgūs prižiūrėti gausybę biurokratijos išleidžiamų antrinių įstatymų ir ar jie gali ką nors padaryti paaiškėjus, kad biurokratija sužlugdė jų ketinimus[118].

Vienas iš būdų garantuoti, kad įstatymų leidėjai išmanytų apie biurokratijos veiklą kuriant taisykles, – reikalauti, kad jie būtų informuojami apie ypač aktualias taisykles. Pavyzdžiui, JAV Kongresas įtvirtino „įstatymų leidybos veto", reikalaujantį pranešinėti Kongresui apie tam tikrų rūšių taisykles ir suteikiantį galimybę jas vetuoti. Nors ši procedūra galiausiai buvo paskelbta nekonstitucine, ji buvo vienas iš mechanizmų, garantuojančių antrinių įstatymų leidybos monitoringą ir kontrolę[119]. Tačiau, kad šis mechanizmas būtų efektyvus, reikėjo gausaus personalo vien peržiūrėti taisyklėms, apie kurias būdavo pranešama.

Nors tik nedaugelyje šalių įstatymų leidėjai nužengė taip toli kaip Jungtinėse Valstijose siekdami garantuoti kontrolę, dauguma šalių turi kokių nors mechanizmų, leidžiančių peržiūrėti antrinius įstatymus. Paprastai tai atlieka

parlamento komitetas – pavyzdžiui, Britanijoje tai Bendruomenių rūmų poįstatyminių aktų komitetas. Žinoma, daugeliu atvejų nepakanka tik peržiūrėti, ką padarė biurokratija, kad būtų galima veiksmingai ją kontroliuoti. Būna situacijų, kai prireikia valdančiosios vyriausybės pagalbos, o pastaroji galėjo būti atsakinga už tai, kad išleido taisykles, kurioms kai kurie parlamento nariai mano esant būtina prieštarauti. Tad antrinių įstatymų leidybos kontrolė tampa daugiau politiniu reikalu negu klausimu, kaip išlaikyti įstatymų leidėjų prerogatyvas ir teisės vientisumą.

6. *Postauditas.* Pagaliau įstatymų leidėjai turi dar vieną galimybę kontroliuoti administratorius – tai naudotis vyriausybės sąskaitų postauditu[120]. Įstatymų leidėjai gali skirstyti asignavimus ir taip pat gali atlikti priežiūros funkciją po to, kai pinigai jau buvo išleisti. Faktiškai visose politinėse sistemose postaudito funkciją atlieka įstatymų leidybos institucijos. Jungtinėse Valstijose Vyriausioji apskaitos įstaiga yra Kongreso kūrinys, ir ji turi pranešti Kongresui apie visus atvejus, kada administracinės įstaigos netinkamai leidžia valstybės pinigus[121]. Dauguma audito įstaigų, tokios kaip *Bundesrechnungshof* Vokietijoje ir *Corte di Conti* Italijoje, savo ataskaitas pateikia įstatymų leidėjams. Didžiausia išimtis šiuo požiūriu yra Prancūzijos *Cours de Comptes,* kurį su valstybės tarnyba sieja naujų darbuotojų priėmimo ir personalo formavimo veikla, o su Respublikos prezidentu – formalūs organizaciniai saitai[122]. Vykdant postaudito funkciją Jungtinėje Karalystėje buvo pradėjęs dominuoti Iždas, o ne Parlamentas; tačiau 1983 m. įkūrus Valstybinę audito įstaigą, o specialiesiems komitetams pradėjus energingiau dirbti, parlamentas iš dalies vėl susigrąžino šią funkciją[123], be to, maždaug tuo pat metu buvo įkurta Audito komisija, turėjusi kontroliuoti vietinės valdžios Anglijoje ir Velse sąskaitas.

Postaudito sąvoka gana paprasta. Įstatymų leidėjai asignuoja pinigus konkretiems tikslams finansuoti ir turi būti tikri, kad vykdomoji valdžia leidžia šiuos pinigus pagal paskirtį. Kai kuriose politinėse sistemose audito funkcija grindžiama valdžių atskyrimo teorija, o kitose – tiesiog tuo, kad valstybės iždas turi būti apsaugotas nuo nepagrįstų išlaidų. Visais atvejais realios išlaidos lyginamos su skirtais pinigais ir fiksuojami visi neatitikimai. Už finansinius reikalus gali būti laikomi atsakingi asmeniškai konkrečių sričių ministrai arba valstybės pareigūnai– tai priklauso nuo konkrečios sistemos.

Postauditinė įstatymų leidėjų atliekama valstybės išlaidų kontrolė buvo labai prasminga, kai valdžios buhalterija priminė viršutiniame stalčiuje gulinčias mūsų tėvų sąskaitų knygas. Iki šiol ji yra vertinga priemonė tikrinant tai, kas atsitiko, bet jos vertė mažėja sudėtingėjant vyriausybės finansinei veiklai: daugėja perkamų dalykų ir darosi painesnė pati finansų sistema.

Vyriausybinių programų įgyvendinimo išlaidų nebeįmanoma lengvai apskaičiuoti remiantis kasmetiniais joms skiriamais asignavimais: pastatyti užtvanką arba pagaminti lėktuvnešį paprasčiausiai trunka pernelyg ilgai, todėl kuriais nors metais skirtus pinigus galima laikyti „vamzdyne" ir visiškai legaliai išleisti juos po kelerių metų. Be to, aiškūs tikslai, kuriems iš pradžių buvo skirti pinigai, gali tapti nebeaktualūs arba gali (tai nuostabu) atpigti jų įgyvendinimas, todėl tampa įmanoma beveik nevaržomai eikvoti tam tikras „vamzdyne" turimas lėšas. Pentagonas kartą apskaičiavo, jog, Kongresui atsisakius toliau finansuoti Vietnamo karą, savo „vamzdyne" jis dar turėtų pakankamai daug teisėtai skirtų pinigų, kad galėtų tęsti konfliktą dar keletą mėnesių.

Be biudžeto „vamzdyne" turimų pinigų, daug valstybės pinigų teka privačiais „vamzdynais", o įsitvirtinant trišalio valdymo principui, smarkiai gausėja ir finansinės atskaitomybės problemų. Kai kurios iš tų problemų susijusios su sunkumais kontroliuoti, kaip pinigai sudėtingais keliais pasiekia tuos, kuriems galų gale jie skirti. Mėgindamos padaryti viešąsias institucijas lankstesnes, vyriausybės taip pat išplėtojo įvairias finansavimo schemas: pasitikėjimo fondus, viešąsias korporacijas, prekybos fondus ir pan. Dėl šitaip sukurto lankstumo darosi daug sunkiau siekti ir kontroliuoti fondus.

Kai kurios problemos gali būti konceptualesnės, nes jas lemia būdingi buhalterijos ir atskaitomybės standartų viešajame ir privačiajame sektoriuose skirtumai. Tai reiškia, kad kai viešajame sektoriuje pradeda labiau vyrauti privataus sektoriaus vadybos idėjos, į viešąjį sektorių gali įsiskverbti su kiek mažesne atskaitomybe susiję privataus sektoriaus standartai.

Dar pilkesnę kontrolės zoną kuria didėjantis domėjimasis efektyvumu, arba „už pinigus gautos vertės" tikrinimu[124]. Užuot domėjusios tik išlaidų teisėtumu, tokios audito organizacijos kaip Vyriausioji apskaitos valdyba pradėjo vis labiau domėtis tuo, kaip efektyviai panaudojami skiriami pinigai[125]. Panašiai nauja valstybinio audito įstaiga Britanijoje mėgina nagrinėti efektyvaus pinigų panaudojimo galimybes ir šitokia analize papildo tradicinę finansinę apskaitą[126]. Ši tendencija labiausiai įsitvirtino Švedijoje, kur ne tik keletas organizacijų kontroliuoja išlaidų efektyvumą, bet buvo sukurta ir naujų organizacijų, turinčių tobulinti efektyvesnį valdymą garantuojančias procedūras[127]. Tačiau kad ir su kokiais gerais ketinimais dedamos šios pastangos, iškyla fundamentalios problemos mėginant įvertinti gaunamus rezultatus ir net sąnaudas. Todėl vyriausybės veiksmų efektyvumo vertinimas yra labai sunki problema.

Perėjimas nuo sąnaudų prie rezultato finansavimo per paketinį ir rėminį finansavimą taip pat komplikavo fiskalinės atskaitomybės diegimo problemas. Pinigai nebėra dalijami atsižvelgiant į iš anksto nustatytus jų leidimo

tikslus; norint nustatyti, ar jie buvo tinkamai išleisti, būtina sugebėti atskirti, ar iš tikrųjų buvo pasiekti žadėti rezultatai. Dėl šiuolaikinių vyriausybės finansų mastų auditoriaus darbas labai pasunkėjo ir lygiai taip pat sunkios darosi įstatymų leidėjų pastangos suprasti auditoriaus tyrimo rezultatus. Išskyrus atvejus, kai pinigai išleidžiami *aiškiai* klaidingai, įstatymų leidėjai susiduria su pilkomis teisės ir politikos zonomis, dėl kurių kontrolė tampa dar sunkesnė.

7. *Reziumė.* Nors priemonės, kuriomis įstatymų leidybos institucijos kontroliuoja administravimą, yra svarbios, jos turi daug trūkumų, kuriuos minėjome lygindami įstatymų leidybos organų ir biurokratijos galimybes formuoti valstybės politiką. Šios galimybės priklauso nuo darnių įstatymų leidėjų veiksmų, kurių ne visada imamasi. Be to, net jeigu veikiama darniai, laiko požiūriu tokius veiksmus ir neteisėtus administracijos veiksmus dažniausiai skiria nemenkas nuotolis. Taip pat įstatymų leidėjams vis sunkiau suspėti atlikti didžiulį darbą, kuris būtinas šiuolaikiniam valdymui, todėl, norint valdyti, vis svarbesnės tampa administracinėms įstaigoms deleguojamos galios leisti įstatymus. Galiausiai įstatymų leidėjo politinės valdžios pagrindas paprastai nesutvirtėja, jeigu jis imasi daug laiko reikalaujančio, varginančio ir paprastai nuobodaus darbo prižiūrėti įstaigas ir jų veiklą. Net jeigu taip būtų, dėl partinės ištikimybės daromos įtakos sprendimams visiška kontrolė, ko gero, greičiausiai būtų negalima. Išskyrus ypatingus atvejus, kada toks kontrolės darbas galėtų sukelti visuomeninį ir politinį triukšmą, jis paprastai nieko neduoda įstatymų leidėjo karjerai nei tarp rinkėjų, nei jo partijoje.

Tačiau įstatymų leidėjų galimybes kontroliuoti garantuoja du pagrindiniai šaltiniai. Pirmasis – tai vidinės paties įstatymų leidybos organo vertybės – jomis tam tikru mastu vadovaujasi kai kurie Amerikos Kongreso ir *Bundestago* komitetai, – skatinančios labai vertinti biurokratijos veiklos priežiūrą[128]. Tokias normas sunku įdiegti ir jos nedaug padeda siekiančiam būti perrinktam įstatymų leidėjui, bet jos vaidina lemiamą vaidmenį efektyvios kontrolės požiūriu. Antra, politikos formavimo galias perimant biurokratams ir politinei vykdomajai valdžiai, įstatymų leidybos organai vis labiau gali vaidinti sarginio šuns vaidmenį. Galima skirti daugiau laiko ir energijos politikos ir/arba vadybos problemoms nagrinėti bei pažeidėjams persekioti. Kadangi pramoninėse šalyse politika techniniu požiūriu tampa vis sudėtingesnė, toks vaidmuo gali efektyviausiai garantuoti realią įstatymų leidėjų įtaką valstybės politikai.

Vykdomoji valdžia. Nagrinėjant organizacines valdžios schemas, gali atrodyti, kad geriausias galimybes kontroliuoti viešosios biurokratijos veiklą turi politinė vykdomoji valdžia. Organizacinėse schemose randame visus

valdžios ir kontrolės kanalus, tereikia noro pasinaudoti ta valdžia – bent jau taip gali atrodyti žvelgiant vien į formalias struktūras. Praktiškai panaudoti vykdomąją valdžią prieš biurokratiją yra kur kas sunkiau. Esamos valstybinės tarnybos sistemos ir kiti valstybinio personalo vadybos aspektai dažnai neleidžia politiniams vykdomiesiems pareigūnams sukurti entuziastingos tarnybos ir gauti sąžiningų patarimų iš administratorių, kuriuos jie galbūt labiausiai norėtų įdarbinti. Ši problema pasunkėja dėl to, kad daugelis įstatymų leidėjų mano, jog geriausias būdas kontroliuoti vykdomąją valdžią – tai kontroliuoti biurokratijos veiksmų laisvę. Tad vykdomosios valdžios galimybės kontroliuoti biurokratiją, kuri dažnai veikia kaip beveik visiškai atskira valdžios šaka, smarkiai sumažėja. Be to, lygiai kaip organizacijos vadybininkai gali nenorėti atskleisti vidinių savo organizacijos problemų, taip politinė šalies vykdomoji valdžia gali nemėgti šalinti ir tuo pačiu atskleisti piktnaudžiavimų savo srityje. *Esant kabinetiniam* valdymui, politinis vykdomasis pareigūnas teoriškai atsakingas už viską, kas vyksta ministerijoje, todėl politiškai gali būti nepatartina kelti klausimus dėl galimų nederamų veiksmų[129].

Vykdomajai valdžiai neturint galimybių savo nuožiūra samdyti darbuotojus, juos paaukštinti, perkelti ir atleisti, pradeda veikti subtilesni kontrolės metodai. Kai kuriuos šių metodų, taikomų formuojant biudžetą, jau minėjome, nors mėginant kontroliuoti biurokratiją, galima panaudoti tokias drastiškesnes biudžetines priemones kaip lėšų atėmimas. Daugeliu atžvilgių tokie kontrolės metodai yra šiurkščių priemonių rinkinys, ir jų negalima lengvai taikyti tais atvejais, kada reikalingas skalpelio tikslumas. Jos menkai padeda kovoti su piktybiškais asmenimis arba administravimo nelankstumu.

1. Galios personalo atžvilgiu. Vykdomosios valdžios turimos galios kovoti su biurokratija įvairiose politinėse sistemose yra skirtingos. Pagrindiniai skirtumai susiję su galimybėmis skirti ir šalinti pareigūnus, perkelti darbuotojus iš įstaigos į įstaigą, įdarbinti juos arba atleisti, taip pat su galimybėmis panaudoti vykdomąją valdžią pertvarkant valdymą. O dėl galimybės skirti pareigūnus, tai kai kuriuos skirtumus tarp šalių jau nurodėme. Amerikos prezidento teisė skirti maždaug tris tūkstančius vykdomosios valdžios pareigūnų ir daugumą jų šalinti be Senato pritarimo, taip pat teisė skirti savo asmeninį personalą yra reikšmingos galios net ir turint omenyje tai, kad ją varžo daug papročių ir procedūrinių saugiklių[130]. Ši teisė tampa itin reikšminga, kai ją palyginame su galimybėmis Britanijos ministro pirmininko, kuris tradiciškai turi nedaug galių skirti pareigūnus, o jo ministrų turimos galios nuolatinio sekretoriaus ir kitų jiems tarnaujančių pareigūnų atžvilgiu suvaržytos. Nors Thatcher vyriausybei pavyko šiek tiek išplėsti savo galias skirti pareigūnus, šios galios vis dėlto menkos, palyginti su Prancūzijos, Belgijos ir Vokietijos

ministrų galimybėmis rinktis *chef du direction* arba jam prilygstantį pareigūną[131].

Tačiau buvo pamėginta labiau supolitinti skyrimus į britų valstybinę tarnybą[132]. Panašiai daugelyje mažiau išsivysčiusių šalių – ypač Lotynų Amerikos šalyse – buvo sukurta valstybinės tarnybos sistemos forma be turinio, tad ateinanti valdžia turi labai plačias galimybes rinktis aukštesniuosius valstybės tarnautojus ir patarėjus[133]. Totalitarinėse arba autoritarinėse sistemose personalas labiau kontroliuojamas; tuos, kurie laikomi politiškai nepatikimais, galima lengvai pašalinti, pažeminti jų pareigas arba paskirti iš naujo[134].

2. *Tyrimas.* Vykdomoji valdžia taip pat gali atlikti administracinės veiklos tyrimus. Šiuos tyrimus galima inicijuoti įstatymų leidėjų veiksmais, kada, pavyzdžiui, atsakymas į parlamente iškeltą klausimą toks, kad vykdomoji valdžia priverčiama reaguoti. Tyrimai paprastai būna vidiniai, o daugelyje vykdomųjų ministerijų yra nuolatinių tikrinančių ir kontroliuojančių padalinių. Šiuo atžvilgiu galbūt itin išsiskiria armija. Tokios jos institucijos kaip generalinio inspektoriaus institucija iš vidaus kontroliuoja įvairių tarnybų administravimą bei jų veiklos efektyvumą. Jungtinių Valstijų civilinė valdžia dabar perėmė generalinio inspektoriaus sampratą, pasak kurios jis esąs vidinis sarginis šuo, prižiūrintis tam tikros vykdomosios valdžios šakos vadybą[135]. Panašiai įvairios inspekcijos paprastai būdingas Prancūzijos administracinės sistemos ir iš prancūziškosios tradicijos kilusių administracinių sistemų bruožas[136]. Tai daugiausia buvo finansų inspekcijos, bet vėliau, siekiant pabrėžti jų svarbą, jos buvo įkurtos ir kitose srityse, pavyzdžiui, socialinių paslaugų srityje.

Kitose šalyse inspekcijos gali būti įkurtos ypač reikšmingoms funkcijoms atlikti. Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje buvo įkurta Jos Didenybės mokyklų inspektorių įstaiga. Iš tiesų viena iš reakcijų į administracinę reformą Jungtinėje Karalystėje buvo kūrimas naujų inspekcijų, turėjusių prižiūrėti valdžios veiksmus ir rekomenduoti priemones konkretiems ir bendro pobūdžio pažeidimams ištaisyti[137]. Nors inspekcijų darbas nėra vien tyrimai, jis tikrai susijęs su šniukštinėjimu, ar tinkamai laikomasi įstatymų, ypač finansinių.

Galiausiai daugelis politinių vykdomųjų pareigūnų, o daugiausia ministrai parlamentinėse sistemose, gali patys inicijuoti problemų ir procedūrų tyrimus tiesiog todėl, kad jiems rūpi jų ministerijų veikla. Tačiau, kaip ir įstaigų atveju, „išlaidaujantis ministras" yra labai suinteresuotas nutylėti apie bet kokią netvarką administravimo srityje.

Administravimo tyrimus taip pat gali inicijuoti ir tokie aukštieji vykdomieji pareigūnai kaip prezidentai ir ministrai pirmininkai, o tokie tyrimai dažnai

susiję su plačiu administravimo tyrimu. Amerikoje Brownlowo komisija ir dvi Hooverio komisijos buvo pavyzdžiai vykdomosios valdžios iškeltų iniciatyvų, kuriomis buvo siekiama nuodugniai peržiūrėti administravimo struktūras ir procedūras[138]. Jungtinėje Karalystėje tokios kaip Fultono ir Plowdeno komisijos taip pat nuodugniai nagrinėjo pamatines administravimo struktūras ir procedūras bei skatino imtis ryžtingų reformų[139]. Tą patį darė Glasco ir Lamberto komisijos, o kiek vėliau – Macdonaldo komisija Kanadoje bei daugybė komisijų, nagrinėjusių Australijos valstybinės tarnybos reformos klausimus[140]. Kitos vykdomosios valdžios iniciatyvos tirti viešosios administracijos veiklą būna ne tokio plataus pobūdžio ir paprastai jas paskatina skandalas arba krizė. Net visuomenėse, turinčiose senas pagarbos biurokratijai ir gero administravimo tradicijas, dideli skandalai dažnai išprovokuoja plataus masto tyrimus.

3. *Reorganizacija.* Viena iš svarbių vykdomajai valdžiai suteiktų galių yra galia reorganizuoti valdymą. Šią galią turi ne tik vykdomoji valdžia; įstatymų leidžiamoji valdžia dažnai turi tokias pat ar panašias galias. Tačiau įstatymų leidėjai gali padėti pertvarkyti organizavimo schemas ir po to, pasitraukę šalin, stebėti, kas vyksta, o vykdomoji valdžia įgyja galimybę dirbti su nauja struktūra. Todėl tokie veiklūs vykdomosios valdžios pareigūnai kaip Franklinas Rooseveltas sugebėjo įgyvendinti plačias reorganizacijas ir jas panaudoti savo tikslais[141]. Kitais atvejais vyriausybės negali deramai numatyti reorganizavimo pastangų rezultatų. Taip įvyko daug kartų reorganizuojant Britanijos valdymą septintajame ir aštuntajame dešimtmečiuose ir galbūt vykdant radikalesnes devintojo dešimtmečio reformas[142]. Tačiau vykdomoji valdžia vis dėlto turi galimybę mėginti siekti, kad reformos būtų veiksmingos.

Reorganizaciją galima panaudoti norint įvesti moratoriumą būsimosios vykdomosios valdžios veiklai, todėl ji gali leisti kurį laiką kontroliuoti administraciją ateityje. Dėl tokios reorganizacijos, jeigu tai ne per menkas žodis, kaip pramonės nacionalizavimas bet kuriai būsimai vykdomajai valdžiai gali būti sunku pakeisti ankstesnės administracijos vykdytą politiką. Tiesiog pernelyg sunku nacionalizuoti ir iš naujo privatizuoti pramonę po kiekvienų rinkimų, tad, kartą įvykdžius nacionalizaciją, ji paprastai neatšaukiama. Panašiai, kada vyriausybės veikla „ištirpsta" ir depolitizuojama perkeliant ją į tokius beveik autonomiškus darinius kaip kvangos, vėlesniems vykdomosios valdžios atstovams būna sunku pakeisti jų struktūrą taip, kad, tvarkydami viešąją politiką, jie neatrodytų pernelyg šališki partiniu požiūriu[143]. Nors tokie depolitizuoti dariniai kur kas mažiau atskaitingi žmonėms negu vyriausybinės organizacijos, daugeliui piliečių jie patinka. Šie dariniai gali sukurti

regimybę, kad jie veikia efektyviai kaip verslo organizacijos ir yra aukščiau vyriausybėje vykstančių politinių peštynių, tad šitaip sukuriama ir geresnės vadybos iliuzija. Kadangi jų organizacinė forma patraukli visuomenei, „ištirpimas" realiai gali virsti „aptakumu".

Reorganizacija gali būti svarbi ir įtvirtinant vykdomosios valdžios kontrolę. Daugelis regioninių vyriausybių, o ir kai kurios nacionalinės vyriausybės, toli nuėjo depolitizuodamos, slėpdamos ir įteisindamos svarbius politinius sprendimus. Skiriamos gausios komisijos, tarybos, institutai ir kitos grupės, daugelis kurių sugeba save įamžinti arba jų veiklos kadencijos būna pakankamai ilgos, kad neleistų politinei vykdomajai valdžiai kontroliuoti jų sudėties, ir šitaip sumenkina vykdomosios valdžios galimybes ką nors kontroliuoti. Jos atstovai tampa, lyg koks Neustadto aprašytas Jungtinių Valstijų prezidentas, derybininkais, o ne viršininkais[144]. Gerai žinomi argumentai, kuriais grindžiamas nepriklausomų įstaigų egzistavimas, bet privalu atsižvelgti ir į nematomus šių įstaigų veiklos padarinius. Kadangi vykdomuosius pareigūnus pradėta kaltinti, o gal ir liaupsinti beveik už viską, kas vyksta jų vyriausybėse, jie nori turėti galimybę kontroliuoti, kas iš tikrųjų vyksta, ir, vadinasi, norėtų prižiūrėti, kaip vykdoma kuo daugiau funkcijų. Tai savaime nereiškia, kad kontroliuoti sekasi, bet tokiu atveju jie turi struktūrinį pagrindą, leidžiantį mėginti tai daryti. Net kai vykdomoji valdžia kontroliuoja įstaigas, galima mėginti jas reorganizuoti taip, kad jos griežčiau laikytųsi vykdomosios valdžios programos. Tokios reorganizacijos pavyzdys – Ekonominių galimybių įstaigos padarymas pavaldžia įprastiems departamentams[145]. Sėkmės garantijų nėra, bet tiesiog padaugėja galimybių daryti įtaką įstaigos veiklai.

Nors gali būti daug praktinių priežasčių, skatinančių imtis reorganizacijos, ši veikla būna ir simbolinė[146]. Kai kuriais atvejais dėl klientų grupių veiklos arba įstatymų leidėjų galios tampa neįmanoma efektyviai kontroliuoti vyriausybinės įstaigos. Tada galima griebtis reorganizacijos siekiant parodyti aukščiausios vykdomosios valdžios ir jos politinių rėmėjų galią, o galbūt ir siekiant priversti labiau paklusti. Be to, reorganizacija keičia valdžios modelius ir bendravimo kanalus, todėl ji gali būti veiksminga keičiant politikos kryptį net kai nepadidina politiką vykdančių organizacijų veiklos efektyvumo[147].

4. *Biudžetinės galios.* Galiausiai vykdomoji valdžia gali mėginti kontroliuoti administravimą panaudodama biudžetines galias. Daugumoje politinių sistemų biudžetą kuria vykdomoji valdžia, ir jis yra vykdomasis dokumentas. Įstatymų leidėjai tikrai dalyvauja galutinai tvirtinant biudžetą, bet parlamentinėje sistemoje jie dažnai tik beveik mechaniškai jį patvirtina. Įstatymų leidžiamajai valdžiai dažnai trūksta personalo ir laiko nuodugniai išnagri-

nėti biudžetą, taip pat galios pakeisti atskirus jo straipsnius. Taigi vykdomoji valdžia turi galimybę realiai atsilyginti draugams ir nubausti priešus. Šią galią galima parodyti skiriant vyriausybines dotacijas draugiškiems politikų rinkėjams arba suteikiant mokesčių lengvatas draugiškoms suinteresuotoms grupėms

Realus daugelio biudžetinių galių, kurias turi vykdomoji valdžia, poveikis gali būti ribojamas. Pirma, biudžetinės galios dažnai būna statiškos ar nelanksčios. Sunku per biudžetą nubausti administratorių ar net įstaigą. Taip elgiantis galima sumažinti ar net atimti didesniam administraciniam dariniui skiriamus asignavimus, o šis gali plėtoti veiklą kaip tik tos politikos srityje, kurioje vykdomoji valdžia norėtų matyti didesnį, o ne mažesnį aktyvumą. Be to, net jeigu biudžetinės vykdomosios valdžios galios būtų lankstesnės, politinė parama įstaigai gali būti tokia stipri, kad vykdomoji valdžia iš tikrųjų nepajėgtų apkarpyti tai įstaigai skiriamų asignavimų. Biudžetines vykdomosios valdžios galias padėtų sustiprinti tokios galios kaip teisė vetuoti tam tikras veiklos kryptis, kuri suteikta daugelio Amerikos valstijų gubernatoriams ir kurią siūloma suteikti prezidentui[148]. Turint tokią teisę galima tiksliau nutarti, kam apkarpyti finansavimą, ir tada įmanoma daryti tam tikrą realią įtaką konkrečioms politikos sritims ir konkretiems administratoriams.

Vykdomosios valdžios galimybės kontroliuoti daugelį veikėjų formuojant biudžetą taip pat ribotos. Pavyzdžiui, Britanijos ministras pirmininkas gali įsitikinti, jog sunkoka kontroliuoti Iždo veiksmus, o kitiems vykdomosios valdžios pareigūnams taip pat sunku kontroliuoti ekonomikos bei finansų planuotojų ar centrinių bankų veiklą[149]. Apskritai finansų ministrai ir jiems prilygstantys pareigūnai įgijo dideles institucines galias tvarkyti biudžetą, todėl aukščiausiam vykdomosios valdžios pareigūnui gali būti sunku ar net neįmanoma asmeniškai įsikišti į biudžeto reikalus, ypač kai manoma, jog tokio kišimosi motyvai yra politiniai. Pavyzdžiui, Vokietijoje, norint pakeisti finansų ministro sprendimą, reikia ypatingos kabineto daugumos pritarimo[150]. Be to, išmanymas, kuriuo disponuoja finansų ministerija, gali lemti tai, kad toks daugumos sprendimo primetimas bus politiškai neišmintingas. Aukščiausias vykdomosios valdžios pareigūnas tikrai gali daryti politinę įtaką finansų ministro veiksmams, bet dažnai jos negalima paversti biudžeto kontrole, tad aukščiausio vykdomosios valdžios pareigūno galimybės naudotis biudžetiniais įgaliojimais priklauso nuo jo sugebėjimo užsitikrinti finansų pareigūno lojalumą ir paklusnumą.

Viena iš biudžetinių galių, suteiktų Jungtinių Valstijų prezidentui, bet tik implikuojama daugumoje kitų politinių sistemų, yra lėšų atėmimas. Kongreso 1974 m. priimtu Biudžeto ir lėšų atėmimo kontrolės įstatymu *(Budget and Impoundment Control Act)* prezidento galia sumažinti Kongreso skirtus

asignavimus yra ribojama. Jeigu prezidentas nori panaikinti tam tikrus asignavimus – nukarpymas, – jis per keturiasdešimt penkias dienas turi gauti abiejų Kongreso rūmų sutikimą, o priešingu atveju asignavimai tęsiami. Tačiau jeigu prezidentas nori tik atidėti pinigines išlaidas, jo norai turi būti įgyvendinti su sąlyga, kad tam nepasipriešins nė vieni Kongreso rūmai. Šios galios daryti įtaką išlaidų politikai, net ir turint omenyje Kongreso veto galimybę, leidžia prezidentui dideliu mastu savarankiškai kontroliuoti vyriausybės išlaidas ir prioritetus. Tokios galios nėra labai svarbios parlamentinėje sistemoje, nes čia vykdomąją valdžią skiria įstatymų leidžiamoji valdžia, o patiems parlamentams būdinga partinė drausmė. Tačiau net ir čia vykdomasis pareigūnas norėtų būti tikras, jog gali kontroliuoti, kaip vykdomas biudžetas.

5. *Ministrų patarėjai ir kabinetai.* Kai kuriose politinėse sistemose ministrai atrodo labai vieniši, kai jie privalo dirbti su savo valstybės tarnautojais. Kai kuriose šalyse, ypač Britanijos ir iš Westminsterio tradicijos kilusiose sistemose, kabineto ministrams menkai padedama. Net didelėje vyriausybinėje ministerijoje gali būti tik penki ar šeši politiškai paskirti asmenys (ministras, keli žemesni ministrai ir parlamentinis asmeninis sekretorius)[151]. Panašiai Vokietijoje, sukūrus parlamentinio žemės sekretoriaus, kaip savotiško žemesnio ministro, postą, kilo rimtas politinis ginčas, ar ministrui reikalingas toks pareigūnas, kada jis gali remtis kompetentinga ir lojalia valstybine tarnyba[152]. Kitose politinėse sistemose ministrams leidžiama skirti patarėjų grupes – Prancūzijoje ir kai kuriose kitose šalyse jos vadinamos *cabinets*, ir šiems pareigūnams mokama valstybinė alga. Net Westminsterio sistemose didėja domėjimasis ir plačiau naudojamasi asmeniniais patarėjais ir funkciniais *cabinets* analogais, turinčiais padėti ministrams[153].

Kad ir kokia kompetentinga ir lojali būtų valstybinė tarnyba, ministras vis dėlto gali jausti, kad jam reikia pagalbos, kurią suteikti ne visada gali valstybės tarnautojas. Ministras gali norėti nepriklausomų politinių patarimų dirbdamas sistemoje, kurioje tokius patarimus daugiausia teikia valstybinė tarnyba[154]. Taip įgyjamas svarbus kontrolės svertas, leidžiantis įvertinti valstybinės tarnybos indėlį į modernios demokratinės valstybės gyvenimą. Moderniose demokratijose ryškėja tendencija, kad vykdomosios ministerijos praranda politikos formuotojų vaidmenį. Tai vyksta arba leidžiant antrinius įstatymus, arba leidžiant pirminius įstatymus parlamentuose. Todėl ministrui naudinga turėti patarėjų, kurių patarimais jis gali pasikliauti, o šie patarėjai yra tų pačių politinių pažiūrų. Negana to, jie yra ne tik politiniai patikėtiniai, bet turi ir techninių žinių.

Ministerijų kabinetai taip pat padeda vertinti valdymo rezultatus. Ribotas skaičius ministrų nepajėgia kontroliuoti plačios politikos įgyvendinimo veik-

los. Tuziną arba maždaug tiek narių turintis ministro kabinetas taip pat negali nuolatos stebėti ir kontroliuoti visos ministerijos veiklos, bet jo galimybės vis dėlto didesnės negu kelių ministrų galimybės. Be to, jeigu kabineto nariai pasirenkami atsižvelgiant ne tik į jų politinį patikimumą, bet ir į kompetenciją bei išsilavinimą (pvz., vadybos arba finansų srityje), tai politinių vadovų galimybės priversti savo ministeriją dirbti taip, kaip reikia, didėja. Aukščiausieji vykdomosios valdžios pareigūnai yra ypatingas atvejis, iliustruojantis bendrą poreikį patarinėti ir teikti paramą vykdomosios politinės valdžios pareigūnams[155]. Jiems dažnai reikia pagalbos ne tik kontroliuojant biurokratiją, bet ir kontroliuojant visą jų pačių vyriausybės dalį bei koordinuojant jos veiklą. Vienas iš aukščiausių vykdomosios valdžios pareigūnų vykdomos biurokratijos kontrolės aspektų yra tas, kad jie sukūrė savą biurokratiją, atspindinčią ir prižiūrinčią kitą vyriausybės dalį. Tokių organizacijų nariai paprastai būna asmeniškai ištikimi vykdomosios valdžios pareigūnui, tad jie patarinės ir padės įgyvendinti tai, ko reikia aukščiausiam pareigūnui.

6. *Reziumė.* Nors vykdomoji valdžia ir užima svarbią padėtį organizacinėje valdymo schemoje, jos galios kovoti su biurokratija yra suvaržytos. Galima pasakyti, kad, kaip ir kalbant apie vidinę pačios administracijos drausmę, daugelis taktinių žingsnių, galinčių padėti įtvirtinti atskaitomybę, kelia vykdomajai valdžiai tam tikrų politinių pavojų. Be to, daugelis devynioliktame ir dvidešimtame šimtmečiuose įvykdytų reformų atėmė iš vykdomosios valdžios daug turėtų galimybių kontroliuoti savo organizacijas. Tad vykdomajai valdžiai liko tam tikros galios, kurias menkina sunkumai, atsirandantys tada, kai reikia atskirti ištisas įstaigas, pavienius administratorius ir net klientų patiriamus padarinius. Vykdomoji valdžia išlaiko stiprias pozicijas, leidžiančias derėtis su biurokratija dėl jos pritarimo vykdomai politikai ir procedūroms, bet jos padėtis retai būna tokia tvirta, kad ji galėtų reikalauti paklusti.

Teisminė valdžia. Paskutinis institucinis saugiklis, padedantis kontroliuoti viešosios biurokratijos valdžią, yra teisinė sistema. Jau minėjome, kad viešoji biurokratija yra pagrindinė politikos formuotoja ir svarbiausias arbitras svarstant vyriausybei keliamas pretenzijas. Todėl nepaprastai svarbu teisiškai apriboti šias jos galias. Faktiškai visose politinėse sistemose piliečiai turi priemonių, leidžiančių prieštarauti administratorių veiksmams, o kartais net politiniams sprendimams, kuriuos per administraciją priima vyriausybė. Net Europos Bendriją, kuri buvo kritikuota dėl jos nuo žmonių nutolusios ir nekontroliuojamos biurokratijos, galima priversti atsakyti teismuose[156]. Tačiau teisminės galios, leidžiančios kontroliuoti biurokratiją, savo apimtimi ir pobūdžiu

smarkiai skiriasi įvairiose šalyse, ir ši aplinkybė tampa svarbi norint suprasti teisminę administracijos kontrolę.

Pirmasis svarbus skirtumas tarp įvairių vakarietiškų ir iš jų kilusių teisės sistemų tas, kad vienos sistemos turi atskirą administracinių teismų sistemą, o kitose administracines bylas nagrinėja įprastiniai teismai. Tačiau šis skirtumas nėra absoliučiai griežtas. Net tose teisės sistemose (tokiose kaip Jungtinių Valstijų, Jungtinės Karalystės ir daugelio buvusių britų kolonijų), kuriose administracinius klausimus nagrinėja įprastiniai teismai, vyksta gausybė administracinių klausymų atskiruose administraciniuose tribunoluose, veikiančiuose pačiose administracinėse organizacijose[157]. Bent jau savo gausumu šie klausymai smarkiai pranoksta įprastinių teismų nagrinėjamų bylų skaičių. Be to, šios sistemos turi atskirus administracinės teisės darinius, kurie nagrinėja administravimo procedūras, administratorių teises ir pareigas bei panašius klausimus net tada, kai bylas nagrinėja įprastiniai teismai. Galiausiai net tose šalyse, kur remiamasi įprastiniais teismais, gali būti specialių teismų, nagrinėjančių grynai administracinius, ir ypač mokesčių, klausimus. Paliekant nuošalyje šias tris išlygas, galima teigti, kad tokios šalys kaip Jungtinė Karalystė, Danija ir Norvegija, kuriose remiamasi įprastiniais teismais, skiriasi nuo tokių šalių kaip Prancūzija, Vokietija ir Švedija (tokių šalių esama ir daugiau), kuriose administracinius klausimus nagrinėja administraciniai teismai. Kad byla pasiektų įprastinį teismą, ji paprastai turi būti nors kiek svarbi kaip bendrosios teisės klausimas; Jungtinėse Valstijose tokios bylos dažnai gali būti susijusios su kokiu nors konstituciniu klausimu arba tuo, kad pažeidžiamos tokios garantuotos teisės kaip teisingas procesas arba vienoda apsauga. Dėl šio apribojimo šioje sistemoje tiesiog sunkiau iškelti administracinę bylą negu ten, kur paprastai nagrinėjami tik administracinio piktnaudžiavimo atvejai.

Bendrą administracinių teismų sąrangą iliustruoja Prancūzijos modelis. Čia yra virtinės administracinių teismų, apytikriai atitinkančių įprastinių teismų struktūrą. Šią virtinę užbaigia Valstybės tarybos *(Conceil d'Etat) sections de contineaux*[158]. Šių teismų teisėjais paprastai būna buvę administratoriai ar bent jau asmenys, studijavę administravimą *École Nationale d'Administration (ENA).* Atlikdami savo vaidmenį, jie remiasi specialiomis žiniomis, tačiau iškyla problema, kad jie potencialiai bus šališki ir spręs konfliktą administratoriaus naudai. Šie teismai turi teisę tiek panaikinti administracijos veiksmus, tiek ir atlyginti administraciniais veiksmais asmenims už padarytą žalą; atlyginimą kartais galima išieškoti iš žalą padariusio administratoriaus. Jie taip pat gali skirti bausmę nusižengusiam valstybės tarnautojui ir net atleisti jį iš pareigų.

Nors administracinei teisei būdingos teisinės apsaugos priemonės svarbios, jos kelia daug rimtų keblumų eiliniam piliečiui, norinčiam apsiginti nuo

to, ką jis mano esant neteisingą administracinį veiksmą. Net tose sistemose, kurios turi atskirus administracinius teismus, bylos nagrinėjimos teisiškai, taigi būtina išmanyti specialias procedūras ir formas, ir tai gali padaryti tik profesionalus teisininkas. Jo samdymo išlaidos – net jeigu kai kuriose sistemose jos kompensuojamos, kai pilietis laimi bylą, – gali tapti kliūtimi daugumai piliečių. Skundą dėl administratoriaus veiksmų taip pat reikia pagrįsti, kad tai nebūtų tiesiog skundas dėl šiurkštaus elgesio arba reikalų vilkinimo, kai nėra padaryta jokios realios ekonominės ar asmeninės žalos. Dėl šių priežasčių galimybės panaudoti teisę kaip priemonę kontroliuoti kasdienius ir erzinančius, bet vis dėlto nereikalaujančius atsakomybės blogo administravimo aspektus yra ribotos.

Galiausiai administracinė teisė veikia kaip kontrolės priemonė dažniausiai po įvykusio fakto. Ji paprastai gali padėti tik atlyginti žalą arba panaikinti tam tikrus administracijos veiksmus; todėl ji pirmiausia yra negatyvioji biurokratijos kontrolės priemonė. Taigi, nors administracinė teisė, kaip administravimo kontrolės priemonė, apskritai yra svarbi, tokios kontrolės galimybes riboja tai, kad dauguma procedūrų sudėtingos, bylos nagrinėjamos lėtai (šiuos metu jų nagrinėjimas Valstybės Taryboje vėluoja kelerius metus), o priemonės problemoms spręsti iš esmės yra negatyvaus pobūdžio.

Normatyviniai apribojimai

Paskutinis būdas įtvirtinti administracinę atskaitomybę – tai normatyvinė kontrolė, kurią propaguoja Friedrichas[159]. Ji reiškia, kad biurokratijos ar pavieniai biurokratai tobulina mechanizmus, leidžiančius kurti „viešąjį interesą" atitinkantį administravimą. Tai tikrai pigiausia, o galiausiai ir veiksmingiausia kontrolės forma tuo požiūriu, kad ji, užuot taisiusi skriaudas tik *ex post facto*, gali joms *užkirsti kelią*. Net jeigu visi instituciniai kontrolės mechanizmai būtų efektyvesni, negu mes manome, atsidavimo valstybės tarnybai stoka – arba, tiksliau sakant, aktyvus atsidavimas tarnybai sau pačiam – galėtų sutrukdyti šiais mechanizmais iš esmės išspręsti problemą. Jeigu valstybės tarnybai būtų apskritai atsiduodama – o mes tuo tikrai tikime, – tai poreikis naudoti institucinius mechanizmus būtų nedidelis ir pakaktų bet kurio iš tų mechanizmų.

Atrodo, kad dabartinė administravimo praktikos būklė, net ir turint omenyje skundus dėl biurokratijos elgesio, artimesnė antrajam, o ne pirmajam vaizdiniui apie biurokratijos piktnaudžiavimo mastus. Palyginus gaunamų skundų kiekį su priimtų sprendimų ir atliktų veiksmų skaičiumi, atrodo, jog dauguma valstybinės tarnybos sistemų veikia padoriai. Didžiausi skundai dėl neteisėtų arba amoralių valdžios veiksmų dažniausiai klojami ne prie

karjeros valstybės tarnautojų, o prie *politinių pareigūnų* kojų, nors mums vis dėlto reikia institucinių mechanizmų nukrypimams šalinti.

Reikia pažymėti, kad kai kalbama apie valstybės pareigūnų atskaitomybę, ne visos administracinės sistemos būtinai turi vadovautis – ir nesivadovauja – tomis pačiomis vertybėmis. Ilchmanas kalba apie būtiną vaidmenų tapatumą, o tai reiškia, kad administratorių elgesys turi atitikti visuomenės lūkesčius[160]. Buvo atlikti tam tikri empiriniai tyrimai, kuriais siekta nustatyti vertybių atitikimo mastą, o gauti rezultatai pasirodė esą skirtingi. Atrodo, kad rezultatai labiausiai skiriasi besivystančiose šalyse: čia valstybės tarnautojai gali būti perėmę vakarietiškas idėjas apie atsakomybę, bet dauguma gyventojų visiškai kitaip suvokia valdžios pasaulį[161]. Vakarų visuomenėse labai vertinamos universalizmo ir lygybės idėjos, kuriomis grindžiami daugelis skundų prieš biurokratiją, nevakarietiškose šalyse rastų palyginti mažai rėmėjų. Administratorius, kuris mėgintų remtis tokiomis vertybėmis darydamas sprendimus, susidurtų su beveik tokiais pat sunkumais, kokius patirtų Vakarų šalių administratorius, pamėginęs daryti sprendimus pirmiausia atsižvelgdamas į asmens priklausomybę klanui arba rasei. Kitais žodžiais sakant, atskaitomybės problemos skiriasi taip pat kaip ir administravimo kultūros, o pamatinis motyvas tas, kad administratoriai daro tai, ko iš jų tikisi piliečiai.

Užuot šlovinus administravimo vertybes, ką galima padaryti norint sustiprinti atskaitomybę normatyvinių apribojimų pagrindu? Trumpalaikėje perspektyvoje greičiausiai galima padaryti labai nedaug. Kaip pažymėjome, daugumoje politinių sistemų gerai įsitvirtino tam tikra biurokratijos samprata, o ji dažniausiai nėra teigiama[162]. Ši samprata darosi vis nepalankesnė galbūt todėl, kad viešoji biurokratija gausėja ir didėja jos išlaikymo kaina. Tad pozityvių administravimo vertybių samprata paprastai negali rastis platesniuose visuomenės sluoksniuose, todėl ji turi būti kuriama pačios biurokratijos sluoksniuose. Projektuoti tokias vertybes palyginti lengva tarp valstybinės tarnybos elito, kuris turi stiprią *esprit de corps*, jaučia atsakomybę už vadovavimą visuomenei ir turi palankias pozicijas visuomenėje[163]. Tai kur kas sunkiau daryti tarp eilinių valstybės tarnautojų, menkai besiskiriančių nuo privačiai samdomų darbuotojų, kuriems nekeliami dideli reikalavimai tarnauti valstybei ir būti lojaliems. Pasirenkantys valstybinę tarnybą asmenys nei geresni, nei blogesni už tuos, kurie renkasi privatų darbą: pagrindinis skirtumas – darbui keliami reikalavimai ir su juo siejami lūkesčiai. Jeigu darbuotojas arba privati įmonė nepateisina kliento lūkesčių, jie gali kliautis būsimais klientais. Jeigu lūkesčių nepateisina valstybės tarnautojas, tai gali virsti valstybės reikalu tiesiogine šio žodžio prasme.

Labai padidėję valstybiniai atlyginimai ir privilegijos, kurie daugeliu atžvilgių smerkiami, taip pat gali būti naudingi siekiant sustiprinti internali-

zacija pagrįstą biurokratijos kontrolę. Dėl didesnių atlyginimų valstybinė tarnyba tampa saugia ir teikiančia pasitenkinimą darbo vieta, didesni atlyginimai taip pat tampa apčiuopiamu atpildu už įstaigos keliamus reikalavimus. Didesni atlyginimai taip pat pritraukia daugiau labai talentingų žmonių į valstybinę tarnybą, o šie žmonės anksčiau nebūtų į ją ėję dėl palyginti menko atlyginimo. Kai devintajame ir paskutiniajame amžiaus dešimtmetyje tendenciją didinti valstybinės tarnybos atlyginimus pakeitė priešinga tendencija, aiškiai smuko į viešąjį sektorių pritraukiamo ir čia pasiliekančio personalo kokybė[164]. Dar pamatysime, kaip tai paveiks turinčių pareigas valstybės tarnautojų darbą, nors pastebimas jų dvasios smukimas, atrodo, liudija, jog tie padariniai anaiptol nebus teigiami[165].

Priežastinis veiksnys, lėmęs tam tikrais atvejais atlyginimų didinimą viešajame sektoriuje, – valstybės tarnautojų vienijimasis į profesines sąjungas – gali suvaidinti svarbų vaidmenį keliant valstybinės tarnybos dvasią bei jos standartus. Profesinės sąjungos gali padaryti valstybės tarnautojo darbą panašesnį į profesiją, kaip kad didesni atlyginimai pritraukia kvalifikuotesnių žmonių. Tai ypač svarbu tokiose visuomenėse kaip Jungtinės Valstijos ir Australija, nes čia valstybinė tarnyba nebuvo labai gerbiama ir neturėjo to aukšto statuso, kurį turi Vakarų Europoje arba Kanadoje. Tačiau galimas ir vienas šalutinis efektas: valstybinė tarnyba gali tapti pernelyg panaši į profesiją ir dar labiau izoliuota nuo visuomenės. Bet ryškėja ir tam tikros priešingos tendencijos. Tiek didėjantis valstybinės tarnybos politizavimas, tiek ir daugelyje šalių padidėjęs jos prieinamumas pašaliečiams siekiant garantuoti politinį angažavimąsi valstybinę tarnybą labiau priartina prie visuomenės. Valstybinė tarnyba labiau atspindi visuomenėje vykstančius vertybinių nuostatų pokyčius, jeigu rinkimų laimėtojai gali įtraukti daugiau savo rėmėjų į vyriausybę.

Vadinasi, normatyvinė kontrolė yra geriausia biurokratijos kontrolė. Ji nebrangi, patikima ir veikia anksčiau, negu gaunamas skundas arba padaroma žala, o ne tiesiog garantuoja bausmę arba kompensaciją jau įvykus faktui. Daug visuomenių yra laimingos, nes čia ši kontrolės forma jau gerai veikia, todėl palyginti retai tenka taikyti šiame skirsnyje aprašytus institucinius mechanizmus. Net jeigu veiktų visa virtinė kontroliuojančių institucijų, kontroliuoti, ko gero, nebūtų įmanoma, jeigu dauguma valstybės tarnautojų nebūtų internalizavę tam tikrų vertybių.

KONTROLĖS RIBOS

Be savo įvairove primenančių sodą administracinės atskaitomybės ir kontrolės problemų, verta dėmesio ir virtinė specialesnių problemų bei svarstymų.

Šiais atvejais įprastiniai viešosios kontrolės ir atskaitomybės mechanizmai yra itin iškreipti ir dažnai nepakankami. Kad ir kokios reikšmingos šios problemos, jos jau nebėra neįprastos. Todėl jas reikia plačiai apmąstyti ir net iš naujo įprasminti, jeigu norima, kad organizacijos, kurioms šios problemos kyla, atitiktų mūsų turimas atsakingos biurokratijos sampratas. Gausybė naujovių, kurių ėmėsi vyriausybės bei jų darbuotojai siekdami įveikti kintančius ekonominius ir politinius iššūkius, iškėlė naujas ir sunkias kontrolės problemas.

Profesijos

Viena iš dažnai minimų problemų, dėl kurios būna iškreipiama pati administravimo kontrolė, yra profesionalių darbuotojų darbas viešojoje biurokratijoje. Beveik neišvengiamai profesionalas būna internalizavęs vertybes, kurias anksčiau gyrėme kaip geriausią valstybės tarnautojų kontrolės priemonę. Šios profesinės vertybės, kurias skatina, diegia ir kontroliuoja pati profesija, verčia iškelti kliento interesus aukščiau darbuotojo interesų ir nustato griežtas elgesio taisykles, kurią nuostatos reikalauja gerbti kliento interesus bei jo privatumą[166]. Problema ta, kad šios vertybės dažnai prieštarauja įstaigos, kurioje dirba profesionalai, puoselėjamoms vertybėms. Įprastas atvejis – valstybinėje mokslinių tyrimų įstaigoje dirbantis mokslininkas. Viena iš įprastinių mokslinės veiklos normų – laisvas keitimasis informacija ir idėjomis[167]. Toks laisvas keitimasis idėjomis dirbant vyriausybei su slapta medžiaga nebūtų toleruojamas. Panašiai viešojoje įstaigoje dirbantis gydytojas ir toliau tiki, kad jis pirmiausia atsakingas pacientui, o tai gali prieštarauti viešojoje organizacijoje keliamam reikalavimui tvarkyti bylas ar teikti standartinį gydymą[168]. Panašių konfliktų sąrašą galima plėsti, bet esmė pasakyta. Profesionalai gali vadovautis vertybėmis, iš esmės prieštaraujančiomis jų valstybinių pareigų keliamiems reikalavimams. Viešasis sektorius priverstas samdyti profesionalus, todėl reikia, galbūt net abiem šalims, derinti vertybes. Tačiau tai yra svarbus atvejis, kada gali atrodyti nepritaikomos normalios kontrolės ir atskaitomybės procedūros.

Ypatingos profesionalų kontrolės problemos iškyla tada, kai pati valstybinė tarnyba suvokiama kaip profesija. Jungtinėse Amerikos Valstijose randasi vis daugiau valstybinės tarnybos mokyklų, šių mokyklų auklėtiniai laiko save profesionalais beveik tokia pat prasme kaip ir teisės arba socialinio darbo profesionalai, taip pat jie internalizuoja vertybių sistemas, panašias į analogiškas kitų profesionalų sistemas[169]. Kitose šalyse, pavyzdžiui, Prancūzijoje, turinčioje *ENA*, šio profesionalumo tradicijos senesnės. Vertinant visa tai kontrolės galimybių požiūriu, keblu tai, kad tokią profesionalo savimonę turintis valstybės tarnautojas gali priešintis kontrolei net dar labiau negu politines

pareigas turintys „mėgėjai". Remdamasis savo išsilavinimu ir apeliuodamas į tai, kad jis rūpinasi kliento arba „viešuoju interesu", valstybės tarnautojas gali manyti, kad jis „išmano geriausiai"[170].

Autonomiškos ir pusiau autonomiškos įstaigos

Teikdamos viešąsias paslaugas, vyriausybės dabar naudojasi įvairiomis autonomiškomis ir pusiau autonomiškomis organizacijomis. Anksčiau pažymėjome, kad agentūrų, kvangų ir daugybės panašių organizacijų kūrimas buvo pateisintas ekonominiu jų efektyvumu. Kaip ir seniau buvusių valstybinių korporacijų atveju, vyraujanti prielaida ta, kad šios mažiau tiesiogiai kontroliuojamos organizacijos sugebės priiminėti sprendimus remdamosi ekonominiais ir efektyvumo kriterijais, o ne politiniais motyvais. Antra vertus, šios organizacijos kelia naujų atskaitomybės problemų[171]. Kai kuriais atžvilgiais valstybinės korporacijos, atrodo, kelia mažiau kontrolės problemų. Šiaip ar taip, jos pateikia ataskaitas apie pelną arba nuostolius (paprastai apie pastaruosius), tad galima iš karto matyti, kaip jos valdomos. Praktiškai tai nėra taip lengva. Pirma, gauti pelną valstybinei korporacijai tėra vienas iš tikslų, gal net ne itin svarbus tikslas. Jeigu tam tikra veiklos rūšis būtų pelninga ir mums rūpėtų tik pelnas, tai ta veikla galėtų išlikti privati. Imkime viešąjį transportą. Šiai sričiai keliami tikslai – garantuoti pigų ir greitą susisiekimą, mažinti automobilių skaičių keliuose, mažinti kamšatį piko valandomis, atgaivinti smunkančius regionus ir t. t. – gali prieštarauti tikslui gauti pelno. Tad vertinant, kaip valdoma valstybinė korporacija, gali toli gražu nepakakti tiesiog žvilgterėti į jos balanso dokumentus metų pabaigoje.

Antra, beveik visada iškyla sunkumų kontroliuojant valstybines korporacijas, „ištrūkusias" iš tiesioginės politinės kontrolės[172]. Labiausiai paplitusi tokių korporacijų valdymo sistema dažniausiai grindžiama tuo, kad steigiama nepriklausoma arba pusiau nepriklausoma direktorių valdyba, tad šioms korporacijoms tiesiogiai nebevadovauja vykdomoji valdžia[173]. Nors įprastinis valdžios vadovavimas nėra panacėja nuo kontrolės problemų, jis bent jau garantuoja ryšį su politine valdžia. Manoma, jog agentūra arba valstybinė korporacija turi būti laisva nuo tokios kontrolės, kad galėtų savarankiškiau, vadybiškiau rinktis savo veiklos kryptį. Šitaip korporacija tebebūna politinis darinys, tačiau jos ryšiai su politine vadovybe ir politinis vadovavimas jai yra tik riboti[174]. Galų gale tokia padėtis nebūna patogi nei vadybininkams, nei valstybei. Ji nepatogi ir politiniams vadovams, kurie laikomi atsakingais už veiksmus, kuriuos jie kontroliuoja labai menkai ar net visai nekontroliuoja.

Ši valstybinių korporacijų atskaitomybės problema ypač svarbi besivystančioms šalims, nes čia tos organizacijos lemia ekonominės plėtros strategiją. Be to, šiose organizacijose gali būti daug darbo vietų, kurios šiose palyginti

skurdžiose šalyse laikomos geriausiomis. Todėl skiriant pareigūnus, politiniai vadovai būna priversti rasti pusiausvyrą tarp politinių ir techninių skyrimo kriterijų[175]. Būta keleto sėkmingos valstybinių įmonių veiklos Lotynų Amerikoje atvejų (*PEMEX* Meksikoje, *Petroles de Venezuela, S. A.* Venesueloje) ir daug tokių atvejų pramonėjančiose Azijos šalyse. Tačiau apskritai, valdant šias šalis, buvo pernelyg pabrėžiami politiniai, o ne ekonominiai kriterijai. Šis modelis padeda kurti trumpalaikes, naudingas politines koalicijas, bet negarantuoja didesnės socialinės ekonominės plėtros[176].

Sutartys ir trečios šalies valdymas

Sunkumai, kuriuos kelia valstybės valdoma pramonė tiek vadybos, tiek ir kontrolės srityse, daugelį šalių paskatino pradėti platų šitos pramonės privatizavimą[177]. Apskritai valstybinė pramonė ir tiesioginis paslaugų teikimas buvo pakeisti įvairiais sutartiniais ir trišaliais mechanizmais, garantuojančiais viešojo ir privataus sektorių sąveiką[178]. Nors šitaip pakeisti paslaugų teikimo mechanizmus galbūt pageidautina ekonominiu požiūriu, šie pakeitimai meta savus iššūkius administracinei veiklai. Tie iššūkiai ypač akivaizdūs kontrolės ir atskaitomybės srityje ir smarkiai verčia iš naujo permąstyti mechanizmus, kuriais vyriausybė teikia savo paslaugas.

Valdymas sutartiniu pagrindu politiniams pareigūnams dažnai iškelia sunkių kontrolės problemų[179]. Kol programą įgyvendina viešojo sektoriaus personalas, tol galima iš dalies veiksminga hierarchinė jo veiklos kontrolė. Panašiai viešojo sektoriaus darbuotojams būdingos vertybės, ko gero, labiau atitiks viešųjų paslaugų teikimui keliamus reikalavimus bei „viešąjį interesą", negu privataus sektoriaus darbuotojų, ypač dirbančių „pelno" siekiančiose organizacijose, puoselėjamos vertybės[180]. Be to, įgyvendinti programą per viešąjį sektorių galima labiau tiesiogiai negu pasitelkus sudėtingą sutarčių arba partnerystės sistemą. Visoms kitoms sąlygoms esant vienodoms, jos vykdymą prižiūrėti būtų lengviau.

Keblumai, kylantys prižiūrint vyriausybinius kontraktus, atrodo ypač dideli, kai privatusis sektorius teikia gėrybes ir paslaugas. Sunkumai itin akivaizdūs karinių užsakymų srityje[181]. Gausybė siaubingų istorijų apie karinius užsakymus pasakojama ne tik Jungtinėse Valstijose, bet ir kitose šalyse, nors dėl Jungtinių Valstijų gynybos pajėgų masto akivaizdžiai blogos vadybos mastai čia atrodo baisesni. Kontroliuoti karinius užsakymus pasidarė itin sunku todėl, kad jie yra perspektyviniai, nes užsakoma kurti naujas ginklų sistemas. Be to, tokias dideles sistemas kaip lėktuvai arba raketos potencialiai gali tiekti tik nedidelis skaičius tiekėjų. Vyriausybė taip pat suinteresuota išsaugoti tą nedaugelį stambių tiekėjų, kad galėtų įsigyti reikiamų ginklų

ateityje ir gautų atsarginių dalių turimiems ginklams. Todėl daugelis sudaromų sandėrių atrodo esą kaip „širdingi reikalai". Šie motyvai nepateisina „apgavikiško švaistymo ir piktnaudžiavimo", kurio kartais esama sudarinėjant gynybinius kontraktus, bet atskleidžia priežastis, dėl kurių sunku įgyvendinti griežtesnę kontrolę.

Daugumą problemų, kylančių vyriausybei sudarinėjant sutartis, lemia neetiškas privataus sektoriaus elgesys, o ne viešojo sektoriaus korupcija[182]. Viešosios įstaigos, sudarančios sutartis su privačiuoju sektoriumi, žinoma, turi prižiūrėti, kaip jos vykdomos, ir garantuoti, kad visuomenė gautų paslaugas už tuos pinigus, bet problema būtų mažesnė, jeigu privatusis sektorius veiktų taip pat pedantiškai, kaip, mūsų manymu, turi veikti viešasis sektorius. Yra faktų, kad viešasis sektorius retkarčiais nekompetentingai kontroliuoja, kaip vykdomos sutartys, bet paprastai tai nebūna susiję su korupcija ar piktnaudžiavimu tarnybine padėtimi.

Profesinės sąjungos

Valstybės tarnautojų profesinės sąjungos valstybinei tarnybai nėra vien naudingos, jos taip pat kelia ir tam tikrų kontrolės problemų. Valstybės tarnautojus saugo ne tik valstybinės tarnybos nuostatai, daugelį jų dabar papildomai saugo ir profesinės sąjungos. Panašiai daugelį pramonės darbuotojų, kuriuos minimaliai saugojo valstybinės tarnybos procedūros, dabar geriau saugo profesinės sąjungos. Nors šie modeliai gana įprasti moderniose visuomenėse, kuriose asmens teisės yra pagrindinis dalykas vadybos ir valdymo srityse, tačiau dėl šių tendencijų labai pasunkėja viešojo vadybininko darbas. Samdant, atleidžiant ir perkeliant darbuotojus, iškyla procedūrinių sunkumų, kurie susiję su būtinumu atsižvelgti į valstybinės tarnybos ir profesinių sąjungų nuostatų keliamus reikalavimus. Todėl manipuliuoti personalu kur kas sunkiau, negu norėtųsi vadybininkui. Be to, dabar tenka susidurti su darbuotojais kaip su vieninga mase bei atsižvelgti į galimą grėsmę, jog streikuos net ir tokios gyvybiškai svarbios tarnybos kaip policija, ugniagesiai ir šiukšliavežiai. Kitaip negu daugumoje pramonės įmonių, įvykus streikui, šios tarnybos gali nedirbti tik trumpą laiką, todėl viešieji vadybininkai ir politiniai pareigūnai verčiami žūtbūt išspręsti ginčą, taigi ir dažnai nusileisti profesinėms sąjungoms. Nors kai kurių iš šių darbų, pavyzdžiui, šiukšliavežių darbo, statusas gali būti labai žemas, jie bendruomenei gali būti tokie svarbūs, kad jų derybinės pozicijos gali būti lyginamos su gydytojų pozicijomis valstybės tarnyboje. Tad plintant profesinėms sąjungoms, kyla pavojus, kad politinė sistema liausis kontroliavusi ne tik savo biudžetą, bet ir personalo formavimo politiką[183].

Politinė struktūra

Šalies politinė struktūra taip pat gali sukurti didelių sunkumų kontroliuojant viešąjį administravimą. Federalizmas galbūt yra akivaizdžiausias struktūrinis veiksnys, trukdantis kontroliuoti administravimą. Federalinės sistemos nebūtinai turi būti tokios kaip Vokietijos arba Europos Bendrijos sistemos, kada daugumą centrinės valdžios programų administruoja *Lander* arba šalys narės. Net esant laisvesnei struktūrai, būtina, kad programas bent iš dalies administruotų žmonės, tiesiogiai neatsakingi politikos formuotojams[184]. Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose federalinius socialinės gerovės įstatymus įgyvendina valstijų ir vietos valdžios darbuotojai. Jie daugiausia įgyvendina ir federalinius švietimo įstatymus. Tai tiesiog reiškia, kad federalinės valdžios kontrolė sumažėja; jai lieka tik gana tiesmukiška kontrolės priemonė – teisė atimti programai skirtas federalines lėšas. Ši kontrolė dar labiau susilpnėjo Reaganui diegiant „naująjį federalizmą". Ankstesnės įvairių rūšių programos buvo pakeistos subsidijomis ištisoms programų grupėms remti, todėl pasidarė sunkiau prižiūrėti, kaip panaudojami federaliniai pinigai. Kai pinigai skiriami visai programų grupei, sunku kontroliuoti, kokia jų dalis skiriama atskiriems paslaugų komponentams, todėl valstijos, įgyvendindamos federalinę programą, gali iš dalies nustatyti savo prioritetus. Nors šitoks teisės nustatyti prioritetus suteikimas valstijoms yra vienas iš „naujojo federalizmo" programos tikslų ir galbūt jis yra politiškai prasmingas, vis dėlto jis kelia daug sunkumų finansinei atskaitomybei ir kontrolei.

Kitas struktūros atvejis, trukdantis kontroliuoti administravimą – politiką formuojančių ir ją vykdančių įstaigų atskyrimas. Jis daugelį metų buvo praktikuojamas Švedijoje ir jį kopijuoja tokios šalys kaip Britanija, Nyderlandai ir Naujoji Zelandija[185]. Pagal šią schemą ministerijos laikomos atsakingomis už politikos formavimą, o įstaigos – atsakingomis už tos politikos įgyvendinimą. Dėl tokio atskyrimo kontroliuoti darosi tik sunkiau, ir tai realiai atsitinka politikai, kuri tampa kitokia, negu skelbiama popieriuje.

Politikos ir administravimo atskyrimas lemia ir didėjančią valdžios priklausomybę nuo nevyriausybinių veikėjų teikiant viešąsias paslaugas. Vis daugiau valstybės programų įgyvendina tiesiogiai su valdžia nesusiję asmenys arba asmenys, kurie nėra programas finansuojančios tam tikro lygio valdžios darbuotojai[186]. Jau atkreipėme dėmesį į kai kurias finansines problemas, kurias kelia pinigų tekėjimas tarp įvairių valdžios lygių. Net dar didesnės problemos iškyla tada, kai reikia tikrinti tokius mažiau apčiuopiamus negu pinigai dalykus kaip valdžia arba atsakomybė. Galiausiai problemos sunkėja ir tais atvejais, kada su programų įgyvendinimu susijusi ne vietos valdžia, o pelno nesiekiančios institucijos, verslo arba suinteresuotos grupės.

Tų, kurie siekia objektyviai kontroliuoti valdymą, nelaimei, tokie paslaugų teikimo metodai kasdien vis labiau plinta.

Kultūra

Jau apibūdinome kultūrinius skirtumus, nuo kurių iš dalies priklauso biurokratinio politikos įgyvendinimo sėkmė arba nesėkmė[187]. Galbūt dabar turėtume priminti tuos skirtumus kalbėdami apie administravimo kontrolę. Esminis klausimas tas, kad kai kurioms politinėms sistemoms ir kultūroms trūksta normatyvinių įsipareigojimų visuomeninei moralei ir tinkamam administravimui, kurie tokie svarbūs kontroliuojant administraciją. Daug kur Vakarų biurokratijos modelis laikomas svetimu, o gal net nemoraliu. Biurokratinių pareigų turėjimas gali būti ne visuomenės pasitikėjimo ar atsakomybės įrodymas, o asmens ir šeimos galimybių požymis. Asmuo, nepajėgiantis gražiai aprūpinti savo šeimos, tokioje kultūrinėje aplinkoje laikomas nemoraliu. Nors vakarietiškos (arba netradicinės) vertybės tikrai paplito, jos vis dar nėra universalios, ir tai turime suprasti kalbėdami apie administracinę kontrolę labai skirtingose kultūrinėse situacijose, nes gali kilti problemų.

Net Vakarų šalyse svarbūs kultūriniai pokyčiai gali daryti įtaką administravimo būdui ir sukelti administracinės kontrolės problemų. Bent jau nuo septintojo dešimtmečio ryškėja individualistiškesnė ir ne tokia hierarchinė politinė kultūra. Ši besiformuojanti kultūra tampa problemiška daugelio įprastinių kontrolės metodų požiūriu, nes vis sunkiau pripažįstama hierarcija organizacijų viduje ir, ko gero, valdingi paliepimai. Kita vertus, vėl imta iš dalies pripažinti tradicines etines vertybes. Todėl normatyvinė kontrolė, kuri yra lemiamas veiksnys išlaikant atsakomybę, vėl gali tapti vis svarbesnė pavieniams valstybės tarnautojams priimant sprendimus.

Vengimas administruoti

Galiausiai sunku kontroliuoti, ar vengiama administruoti, kaip ir tai, ar laikomasi politikos[188]. Kur kas sunkiau kontroliuoti tai, kas nevyksta, negu ištaisyti tai, kas padaryta netinkamai arba nesąžiningai. Kitais žodžiais sakant, daug sunkiau priversti biurokratiją daryti tai, ką ji privalo daryti, negu neleisti jai toliau daryti to, ko ji neturėtų daryti. Čia kitaip apibūdiname du administracinės veiklos matmenis, kurių aptartimi pradėjome šį skyrių. Yra nedaug pozityvių kontrolės priemonių, galinčių priversti asmenis arba įstaigas daryti sprendimus, bet gausu procedūrų, padedančių ištaisyti netinkamo sprendimo padarinius. Net politinė vykdomoji valdžia, kuri, kaip manoma, gali pareikalauti iš biurokratijos veikti, iš tikrųjų gali nesugebėti šito padaryti,

o gali tik derėtis su gausybe veikėjų, dalyvaujančių įgyvendinant politiką. Prezidentas, kuriam gyvybiškai svarbios Kuboje esančios raketos arba Oaklando urbanistinės problemos, arba švietimo ministras, kuriam rūpi švietimo reforma, negali priversti veikti[189]. Biurokratija tvarko reikalus savais būdais, o tai reiškia, kad dalykai, kada juos padaryti norėtų vykdomosios valdžios pareigūnai, nebūtinai bus padaryti. Jeigu jau su tokiomis problemomis susiduria prezidentai ir ministrai pirmininkai, tai ką kalbėti apie paprastą pilietį. Pirma, turime kliautis tuo, kad dauguma žmonių, kuriuos imame į valstybės tarnybą, apskritai išpažįsta „geros valdžios" idėjas. Antra, turime būti pasiryžę užsikrauti rūpestį panaudoti turimus politinio poveikio metodus, kada tos vidinės normos neveikia.

REZIUMĖ

Pagrindinės šio skyriaus išvados iš tikrųjų apibendrintos ankstesniame sakinyje. Atrodo, kad viešosios administracijos kontrolė, net ir esant dabartiniam išplėstam valdymui ir biurokratijai, priklauso nuo dviejų gana asmeninio pobūdžio žmonių bruožų. Pirmasis – valstybės tarnautojų internalizuotas tikrojo jų vaidmens supratimas. Šis pilietinės atsakomybės, pareigos ar net garbės supratimas gali būti skirtingas įvairiose kultūrose net ir palyginti siauroje vakarietiško valdymo erdvėje, tačiau pamatinės idėjos – jautrumas keliamiems reikalavimams, atsakomybė politiniams vadovams ir atskaitomybė už padarytus veiksmus – būdingos faktiškai visoms sistemoms. Šios idėjos ne visada įgyvendinamos, bet apskritai šias vertybes visi supranta. Atrodo, kad dauguma valstybės tarnautojų pripažįsta šias vertybes ir paprastai mėgina jomis vadovautis savo veikloje. Jeigu šios vertybės nebūtų plačiai pripažįstamos, tai visi šiame skyriuje apibūdinti instituciniai kontrolės mechanizmai būtų palaidoti po storu blogo administravimo klodu.

Antrasis deramai funkcionuojančios administracinės atskaitomybės ir kontrolės sistemos komponentas – gyventojai, kuriems tarnauja valstybinė tarnyba. Dauguma atskaitomybės metodų susiję su reikalavimus keliančiais individais arba grupėmis, kurie būtini tam, kad mechanizmai pradėtų veikti. Taigi atsakomybė ir atskaitomybė suponuoja veikėjų porą – be pačių valstybės tarnautojų, turi būti kažkas, kam jie atsakingi. Net toks institucinis mechanizmas kaip įstatymų leidžiamoji valdžia būtų neveiksmingas, jeigu politikai įsitikintų, kad visuomenei niekas nerūpi. Beveik arba visai nebūtų paskatų eikvoti energijos ir laiko; nėra jokių priemonių tinkamam administravimui garantuoti, jeigu gyventojai apatiški ir ciniški.

Grįždami prie keleto atskaitomybės ir kontrolės aspektų, nuo kurių pradėjome šiuos svarstymus, galime pamatyti, kad du aspektus gana gerai apima

mūsų apibūdinti atskaitomybės mechanizmai. Pirma, yra gana daug priemonių biurokratinėms institucijoms kontroliuoti, bet palyginti mažiau priemonių asmenims kontroliuoti, ir taip yra daugiausia todėl, kad jie užsidarę savo organizacijose. Politinėms institucijoms dažnai sunku kovoti su asmenimis nekovojant su visa organizacija. Tad stengiantis, kad valdymo ratai nesiliautų sukęsi, gali būti nebaudžiama už daugelį asmeninių veiksmų. Panašiai yra daug procedūrų, leidžiančių nagrinėti dėl įgaliojimų viršijimo padarytas nuodėmes, bet palyginti maža procedūrų, leidžiančių nagrinėti neveiklumo arba tiesiog perdėto griežtumo nulemtas nuodėmes. Daugeliu atvejų „vengimas administruoti" pateisinamas techniniu, t.y. instrukcijų laikymosi, požiūriu, bet „ištikimybė įstatymo raidei" sugeba sužlugdyti programas.

Iš ankstesnių skyrių aiškėja, kad stipręja viešosios biurokratijos vaidmuo formuojant valstybės politiką. Todėl reikšmingesni tampa atskaitomybės ir kontrolės klausimai. Socialinės ir politinės raidos tendencijos rodo, kad būsimosioms piliečių ir politikų kartoms kontroliuoti bus ir lengviau, ir sunkiau. Viena vertus, plintant visuotiniam švietimui ir žiniasklaidai, gyventojams lengviau sužinoti apie biurokratijos veiksmus. Kai kuriose šalyse, pakeitus viešumą reglamentuojančius įstatymus, informacija plačiau prieinama. Visuotinis švietimas taip pat gali reikšti tai, kad viešoji biurokratija bus telkiama iš platesnių gyventojų sluoksnių ir todėl tiek geriau įsijaus į piliečių problemas, tiek ir geriau supras, kaip visuomenė suvokia biurokratiją. Galiausiai naujausieji įvykiai daugelyje šalių – pavyzdžiui, Belgijoje, Japonijoje, Vokietijoje ir Italijoje – paskatino gyventojus susirūpinti, kas vyksta valdžioje, ir privertė juos noriau abejoti valstybės pareigūnų veikla. Jeigu toks sveikas skeptiškumas nevirs cinizmu ir nesibaigs visos politinės sistemos, kaip nemoralios ir iš esmės neteisingos, atmetimu, tai jis gali sustiprinti veiksmingą biurokratijos elgesio kontrolę.

Tuo pat metu kelios tendencijos didina biurokratijos galimybes išvengti kontrolės. Be to, kadangi auga pati biurokratija ir sudėtingėja jos sprendžiami uždaviniai, daugelis valstybinių programų, pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose ir daugelyje kitų šalių įgyvendinamos socialinės rūpybos programos, tapo „šventomis karvėmis", kurias užsipulti turi drąsos tik nedaugelis politikų. Populiarioms programoms senstant ir institucionalizuojant jų klientūrą bei taikomas procedūras, jos gali tapti ir neveiksmingos, ir nebekritikuotinos. Be to, biurokratijos uždarumą dar labiau gali stiprinti valstybės tarnyboje paplitusi personalo vadybos praktika. Konkrečiai, augant valstybės tarnautojų profesinėms sąjungoms, gali sumažėti vadybininkų galimybės kontroliuoti personalą. Galiausiai ryškėja stiprėjanti tendencija „slėpti" ir depolitizuoti viešąsias paslaugas. Iš dalies tai yra reakcija į visuomenės bjaurėjimąsi politika, iš dalies tai lemia gausėjantys tų paslaugų įgyjami kai kurie rinkos

bruožai, o iš dalies tai yra priemonė išlaidoms apkarpyti. Šiaip ar taip, depolitizavimas dažniausiai yra tiesiog biurokratijos galios formulė.

Apibendrinant galima teigti, kad didesnės atskaitomybės reikalavimai atrodo stipresni negu didesnio uždarumo reikalavimai. Galime tikėtis, kad visuomenė labiau rūpinsis valstybės reikalais ir bus aktyvesnė. Kaip efektyviai bus tvarkomi šie reikalai, galiausiai priklausys nuo to, ar gyventojai atkakliai kels savo reikalavimus ir naudosis tam skirtais mechanizmais. Gresia pavojus, kad trumpalaikės nesėkmės gali pažadinti nuolatinį gyventojų cinizmą ir paskatinti juos ilgam laikui atitrūkti nuo valdžios reikalų. Šiame skyriuje aptarti gausūs instituciniai mechanizmai gali padėti reikalauti atsakomybės, bet ilgalaikėje perspektyvoje valdžios atsakomybę gali garantuoti tik nuolatinis ir atkaklus atsakingų pareigūnų ir piliečių dialogas.

IŠNAŠOS

1. Žr. Richard A. Chapman, ed., *Public Sector Ethics in the New Millennium* (Aldershot: Asgate, 2000); taip pat žr.: Report of Deputy Minister's Task Force on Ethics (Ottawa: Privy Council Office, 1998).
2. Carl J. Friedrich, „Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", in *Public Policy,* Friedrich and A. T. Mason, eds. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1940); Herbert Finer, „Administrative Responsibility in Democratic Government", *Public Administration Review,* 1, 1941, pp. 335–350. Žr. Judith Gruber, *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance* (Berkley: University of California Press, 1987).
3. Apie viešojo sektoriaus reguliavimą žr. Christopher Hood *et al., Regulating Inside Government* (Oxford: Oxford University Press, 2000).
4. Žr., pavyzdžiui, Patricia and Rudolf Klein, *Accountabilities: Five Public Services* (London: Tavistock, 1987).
5. Žr., pavyzdžiui, Deputy Minister's Task Force, *op. cit.*
6. Rodney King atvejis Los Andžele yra akivaizdžiausias pavyzdys. Žr. Lou Cannon, *Official Negligence* (New York: Times Books, 1997).
7. Gary C. Bryner, *Bureaucratic Discretion* (New York: Pergamon, 1987); C. Harlow and R. Rawlings, *Law and Administration* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1984).
8. Marc Allen Eisner, *Antitrust and the Triumph of Economics* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991), p. 6.
9. Jungtinėje Karalystėje administraciniai teismai kasmet nagrinėja keletą šimtų tūkstančių bylų. Žr. Brian W. Hogwood, *From Crisis to Complacency: Shaping Public Policy in Britain* (Oxford: Oxford University Press, 1987), p. 217; apie Jungtines Valstijas žr.: Jerry Mashaw, *Bureaucratic Justice* (New Haven: Yale University Press, 1983).

10. Christopher F. Edley, *Administrative Law: Rethinking Judicial Control of Bureaucracy* (New Haven: Yale University Press, 1990); Yves Meny, *Government and Politics in Western Europe*, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press, 1993), pp. 333–338.
11. Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967), pp. 132–133.
12. Žr.: Kenneth O'Reilly, „Bureaucracy and Civil Liberties: The FBI Story", in Ronald M. Glassman, William H. Swatos Jr and Paul L. Rosen, eds, *Bureaucracy Against Democracy and Socialism* (New York: Greenwood Press, 1987).
13. Žr.: Michael Hill, ed., *New Agendas in the Study of the Policy Process* (New York: Harvester, 1993).
14. Richard Crossman, *H. C. Debates*, 18 October 1966, v. 734, p. 55, col. 51.
15. Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age* (Berlin: de Gruyter, 1991), p. 127.
16. Šią problemą gali padidinti dabartinė tendencija plėsti žemesniųjų biurokratijos ešelonų galias. Naudą, kuri gaunama dėl didesnio darbuotojų angažuotumo, galima prarasti dėl potencialaus klientų susvetimėjimo.
17. Šiek tiek priešingą požiūrį žr.: Frank Anechiarico and James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective* (Chicago: University of Chicago Press, 1996).
18. Eugene Bardach and Robert A. Kagan, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness* (Philadelphia: Temple University Press, 1982).
19. David Vogel, *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States* (Ithaca: Cornell University Press, 1986); Lennart Lundqvist, *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1980).
20. Pavyzdžiui, norint gauti pagalbą, gali būti privalu turėti pašto adresą, tačiau benamiai beveik neišvengiamai neturi pastovaus pašto adreso ir jo negali gauti be kitų pagalbos. Apie panašias problemas, iškylančias susidūrus su kariuomenės biurokratija, rašė Josephas Helleris, *Catch-22*.
21. Žr. Old Borre and Elinor Scaborough, *The Scope of Government* (Oxford: Oxford University Press, 1995).
22. Collin Campbell and B. Guy Peters, „The Politics/Administration: Death or Merely Change?", *Governance*, 1, 1988, pp. 79–100.
23. Ari Hoogenboom, *Outlawing the Spoils* (Urbana, Ill: University of Illinois Press, 1968); Henry Parris, *Constitutional Bureaucracy* (London: Allen and Unwin, 1968).
24. Kaip pažymėjome 3 skyriuje, duomenys apie paskatų viešajame sektoriuje struktūrą rodo, jog nedaugelį žmonių traukia galimybė ką nors padaryti už visuomenę arba visuomenei, o juos vilioja socialinis ir finansinis atlygis.

25. Žr. B. Guy Peters, *The Future Governing,* 2nd edn (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2002).

26. G. Calvin Mackenzie, *The In and Outers: Presidential Appointees and Transient Government in Washington* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986).

27. Hans-Ulrich Derlien, „Repercussions of Government Change on the Career Civil Service of West Germany", *Governance,* 1, 1988, pp. 50-78; Kurt Holmgren, „Suede", in Francois Meyers, ed., *La politisation de l'administration* (Brussels: Institut Internationale des sciences administratives, 1985).

28. Peter Hennessy, *Whitehall,* rev. ed. (London: Collins, 1990), pp. 635–640.

29. Meyers, ed., *La politisation, op. cit.*; Derlien, „Repercussions", *op. cit.*

30. Oscar Ozelak, „Public Policies and Political Regimes in Latin America", *International Social Science Journal,* 38, 1986, pp. 219–236.

31. „Who will be the guardian of our guardians?" Žr.: Martin Shapiro, *Who Guards the Guardians?* (Athens, GA: University of Georgia Press, 1988).

32. William T. Gormley, *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers and Other Strategies* (Princeton: Princeton University Press, 1989).

33. John Rohr, *„Ethics in Public Administration"*, in Naomi Lynn and Aaron Wildavsky, eds, *Public Administration: The State of the Art* (Chatham, NJ: Chatham House, 1989).

34. H. Stromberg, „The Press Law in Sweden", in P. Lahav, ed., *Press Laws in Modern Democracies* (New York: Longmans, 1984).

35. Stanley V. Anderson, „Public Accesss to Government Files in Sweden", *American Journal of Comparative Law,* 3, 1973, pp. 419–473.

36. Roger Choate, „The Public's Right to Know", *Current Sweden,* 93 (Stockholm: Swedish Institute, 1975), p. 4.

37. B. Guy Peters, „Regulation of Administrative Data Collection in the United States", *Journal of Behavioral and Social Sciences,* 29, 1989, pp. 1–15.

38. Bernard Rosen, *Holding Government Bureaucracies Accountable,* 2nd edn (New York: Praeger, 1989), pp. 138–139.

39. Gregory Albo, David Langille and Leo Panitch, *A Different Kind of State?* (Toronto: Oxford University Press, 1993).

40. Žr. Peter Hennessy, „The Blair Style of Government", *Government and Opposition,* 33 (1998), pp. 3–20.

41. 1985 m. Vietos valdžios (Informacijos gavimo) įstatymas yra svarbus. Žr.: Bob Franklin, „Public Relations, The Local Press and the Coverage of Local Governments", *Local Government Studies,* 12, 1986, pp. 21–33.

42. Barry Checkoway, „The Politics of Public Hearings", *Journal of Applied Behavioral Science*, 17, 1981, pp. 566–582.

43. James O. Freedman, *Crisis and Legitimacy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1978); Philip J. Cooper, *Public Law and Public Administration*, 2nd edn (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1988), pp. 111-180.

44. Vadinamasis formalus taisyklių kūrimas vyksta tokiose įstaigose kaip Maisto ir vaistų administracija ir paprastai susijęs su teise konsultuotis bei kitomis teisinėmis apsaugos priemonėmis. Žr. Glen O. Robinson, *American Bureaucracy: Public Choice and Public Law* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991).

45. Christian Hunold and B. Guy Peters, „Deliberative Democracy and Bureaucracy", in Matti Malkia, ed., *Citizen Involvement and Bureaucracy*, rengiama spaudai.

46. P. Birkinshaw, *Freedom of Information: The Law, The Practice and the Ideal* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1988).

47. Priešingą požiūrį žr. Clive Ponting, *The Right to Know: The Inside Story of the Belgrano Affair* (London: Sphere, 1985).

48. Terminas *kopėjas* perimtas iš Anthony Downso darbo *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967).

49. Šios apsaugos priemonės labiausiai ištobulintos politinėse sistemose, turinčiose atskirus administracinius teismus. Be to, devintajame dešimtmetyje sustiprėjęs valdžios reagavimas į piliečių skundus padidino jų galimybes gauti kompensaciją už patirtą žalą. Žr. Marie-Christine Henry-Meininger and Anne Gazier, „Fonction Publique: stabilite juridique et effets des changements sociaux", *L'Annee administrative 88* (Paris: Institut Internationale d'Administration Publique, 1988).

50. Žr. p. 419.

51. Leonard Reed, „Firing a Federal Employee: The Impossible Dream", *Washington Monthly*, 9, 1977, pp. 14–25. Federalinės personalo taisyklės buvo šiek tiek sušvelnintos, tačiau pagrindiniai keblumai išlieka.

52. Žr. 5 ir 6 skyrius.

53. Kaip daug kartų teigė Wildavsky, pasitikėjimas yra pagrindinis dalykas formuojant biudžetą. Žr. Aaron Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, 2nd edn (New York: Harper-Collins, 1992), pp. 111–113.

54. Peter Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, 2nd edn (Chicago: University of Chicago Press, 1963), pp. 137–193.

55. Alex Bryson and John Jason, *Policing the Workshy: Benefit Controls, the Labour Market and the Unemployed* (Avebury: Aldershot, 1992).
56. Žr.: Ezra Suleiman, *Elites in French Society: The Politics of Survival* (Princeton: Princeton University Press, 1978), pp. 140–144; mėginimas užgniaužti „Tail Hook" skandalą JAV kariniame jūrų laivyne yra vienas naujausių ir itin ryškių šio reiškinio pavyzdžių.
57. Myron Peretz Glazer and Penina Migdal Glazer, *The Whistle-Blowers* (New York: Basic Books, 1989).
58. Edward Weisband and Thomas M. Franck, *Resignation in Protest* (New York: Viking, 1975).
59. Paul C. Light, *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1993).
60. Jis taip pat žinomas kaip „Lincolno įstatymas", nes jį pirmą kartą siūlė Abrahamas Lincolnas kaip priemonę atgauti pinigus iš ginklų tiekėjų Pilietinio karo metu.
61. Lennart Lundquist, „Freedom of Information and the Swedish Bureaucrat", in Richard A. Chapman, ed., *Ethics in the Public Service* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993), pp. 81–83.
62. Richard A. Chapman, „Reasons of State and the Public Interest: A British Variation on the Problem of Dirty Hands", in Chapman ed., *Ethics, op. cit.*
63. M. Jerome-Forget, J. White and J. M. Wiener, *Health Care Reform Through Internal Markets* (Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995).
64. John Appleby, „The Use of Markets in the Health Service: The NHS Reforms and Managed Competition", *Public Money and Management*, 10, 1990, pp. 27–33.
65. Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism*, 2nd edn (New York: Norton, 1979); Jeremy J. Richardson and A. Grant Jordan, *Governing Under Pressure* (Oxford: Martin Robertson, 1982).
66. Lawrence S. Rothenberg, *Linking Citizens to Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
67. Rašytojo pasakojimą apie šių grupių vaidmenį žr. Michael Frayn, *Now You Know* (London: Viking, 1992).
68. Davod P. Conradt, *Germany's New Politics* (Tempe, AZ: Arizona State University Press, 1995).
69. Herbert Kitschelt, *The Logic of Party Formation* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989); Thomas Poguntke, „Unconventional Participation in Party Politics: The Experience of the German Greens", *Political Studies*, 40, 1992, pp. 239–254).

70. Paul A. Taggart, „The New Populism and the New Politics: Transformation of the Swedish Party System in Comparative Context", neskelbta filosofijos daktaro disertacija, Pittsburgho universiteto politikos mokslo fakultetas, 1993.
71. Vieną iš daugelio neigiamų vertinimų galima rasti Danielio Patricko Moynihano darbe *Maximum Feasible Misunderstanding* (New York: Free Press, 1969).
72. Žr.: Jack DeSario and Stuart Langton, *Citizen Participation in Public Decision Making* (New York: Greenwood Press, 1987).
73. Rudolph Klein, *The Politics of the National Health Service* (London: Longman, 1983), pp. 95–98.
74. Žr.: „Health Critics Attack Moore from All Sides", *Financial Times,* 20, 1988; Fedelma Winkler, „Consumerism in Health Care", *Policy and Politics,* 15, 1987, pp. 1–8.
75. R. B. Jain, *The Panchayati Raj* (New Delhi: Indian Institute of Public Administration, 1989).
76. E. Sorenson, „Democracy and Empowerment", *Public Administration,* 75, 1997, 553–567.
77. Thomas A. Laveist, „Segregation, Poverty and Empowerment: Health Consequences for African Americans", *Milbank Quarterly, 7,* 1993, pp. 41–64; Don Tomlin, „A Professional's Reflection", *Journal of Housing,* 49, 1992, pp. 216–218.
78. Robert Guskind, „Rethinking Reform", *National Journal,* 25, 1991, pp. 1235–1239.
79. Department of Health and Social Security, *Caring for Patients* (London: DHSS, 1989).
80. Gerard Wistow and Marian Barnes, „User Involvement in Community Care: Origins, Purposes and Applications", *Public Administration,* 71, 1993, pp. 279–99.
81. Žr. 6 skyrių.
82. Tai atrodo itin gerai išplėtota Airijoje.
83. Plačiai šis klausimas nagrinėjamas Geoffrey Marshallo darbe *Ministerial Responsibility* (Oxford: Oxford University Press, 1989).
84. Parlamentinių santvarkų konstituciniuose dokumentuose ir doktrinose ministrų atsakomybė aiškinama anaiptol nevienodai. Apskritai Westminsterio tipo sistemų tradicija buvo šiek tiek reiklesnė ministrams negu kitos tradicijos.
85. Sharon L. Sutherland, „The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability in Parliamentary Institutions", *Canadian Public Administration, 34,* 1991, pp. 573–603; „Responsible Government and Ministerial Responsibility", *Canadian Journal of Political Science,* 24, 1991, pp. 91–120.
86. Prancūzijos Penktosios respublikos „pusiau prezidentinė" sistema įgyvendino šio principo modifikuotą versiją. Žr. Maurice Duverger, „A New Political Sys-

tem Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research,* 8, 1980, pp. 165–187.

87. Hans Klausen Korft, „Planning and Budgeting in the Federal Republic of Germany", *Public Budgeting and Finance,* 3, 1984, pp. 57–80.

88. Tačiau partinis valdymas toli gražu nėra tobulas, todėl įstatymų leidžiamoji valdžia turi galimybių rinktis, kaip veikti. Žr. Richard S. Katz, „Party Government: A Rationalistic Concept", in Francis G. Castles and Rudolph Wildenmann, eds, *Visions and Realities of Party Government* (Berlin: de Gruyter, 1986); žr. taip pat *European Journal of Political Research,* 24, 1, 1993. Tai specialus žurnalo numeris, skirtas partiniam valdymui.

89. Žr. pavyzdžiui, Donald J. Savoie, *The Politics of Public Spending in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1990), pp. 26–37.

90. Allen Schick, *Congress and Money* (Washington, DC: Urban Institute Press, 1980); John R. Nethercote, *Parliament and Bureaucracy* (Sydney: Hale and Iremonger, 1982); Anne Robinson, „The Financial Work of the New Select Committees", in Gavin Drewrey, ed., *The New Select Committees* (Oxford: Oxford University Press, 1985).

91. Kraštutinis šito atvejis – Europos Sąjungos Maastrichto sutartis, reikalaujanti, kad šalys drastiškai sumažintų savo skolas ir deficitą, ir tai yra sąlyga įstoti į Ekonominę ir valiutų sąjungą. Ši sutartis padėjo Italijos ir Belgijos vyriausybėms atsispirti konkrečių suinteresuotų grupių reikalavimams.

92. John B. Goodman, *Monetary Sovereignty* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992).

93. Žr. Joel D. Aberbach, *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1990).

94. *Ibid.,* pp. 52–55.

95. Thomas Saalfeld, „The West German Bundestag After 40 Years: The Role of Parliament in a Party Democracy", *West European Politics,* 13, 1990, pp. 81–83.

96. Torbjorn Larsson, *Att vara riksdagsledamot* (Stockholm: SOU 27, 1985).

97. Gavin Drewry, ed., *The New Select Commitees,* 2nd edn (Oxford: Oxford University Press, 1989).

98. Toril Skard, *Utvalgt til Stortinget* (Oslo: Gyldendal, 1980).

99. Žr. Christian Hunold and B. Guy Peters, *European Politics Reconsidered,* 2nd edn (New York: Holmes and Meier, 1998), Skyrius 4.

100. Žr. 6 skyrių.

101. Donald C. Rowat, *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea,* 2nd edn (Lanham, MD: University Press of America, 1985).

102. Šios perspektyvinės galios labiau ištobulintos Skandinavijos šalyse, kuriose ši institucija gyvuoja ilgiau, negu ją vėliau nusikopijavusiose šalyse. Didžiausia išimtis – Naujoji Zelandija, kurioje ombudsmenas turi aiškią teisę siūlyti procedūrines priemones problemoms spręsti.

103. „Poland's Ombudsman Swamped with Complaints", *Financial Times*, 1, 1988; Victor Ayeni, „State Complaints Officer in Nigeria – Coping with a Federalised Ombudsman System in the Third World", *Indian Journal of Public Administration*, 28, 1992, pp. 153–168.

104. V. Seymour Wilson, *Canadian Public Policy and Administration* (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1981), pp. 252–254.

105. Colin J. Bennett, *Regulating Privacy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992).

106. Robert D. Lee, Jr, „The Ombudsman in a Political Context: The Commonwealth and Victoria Ombudsman in Australia", *International Review of Administrative Sciences*, 57, 1991, pp. 441–464.

107. Jean-Claude Masclet, *Nouveaux Droits d'administres*, Documents d'Etudes 4.03 (Paris: La Documentation Francaise, 1986 gruodis).

108. D. Clark, „The Ombudsman in Britain and France", *West European Politics, 7*, 1984, pp. 64–90; Roy Gregory and Jame Pearson, „The Parliamentary Commissioner After Tventy-Five Years", *Public Administration*, 70, 1992, 469–498.

109. Paavo Kastavi, „Finland's Guardians of Law", in Rowat, *Ombudsman Plan, op. cit.*, pp. 58–74.

110. Vokietija, pavyzdžiui, turi tik karinį ombudsmeną, o Švedija ir Norvegija turi ypatinguosius karinius ombudsmenus. Danijos ir Suomijos ombudsmenai taip pat gauna su kariuomenės reikalais susijusius skundus. Beveik visose šalyse ombudsmenai gali gauti kalinių skundų, nors jų priimama nedaug. Išimtis šiuo požiūriu – Skandinavijos šalys.

111. Rowat, *Ombudsman Plan, op. cit.*; Frank Stacey, *The Ombudsman Compared* (Oxford: Clarendon Press, 1978).

112. Basil Chubb, „Going Around Persecuting Civil Servants: The Role of the Irish Parliamentary Representative", *Political Studies*, 11, 1963, pp. 272–286; *The Government Population of Ireland*, 3rd edn (London: Longman, 1992), pp. 143–146..

113. Philip Norton and D. Wood, „MP's Constituency Service and the Personal Vote", *Parliamentary Affairs*, 43, 1990, pp. 196-208.

114. Reformos Prancūzijoje pradeda riboti šią praktiką.

115. Andrew Knapp, „The Cumul des Mandats, Local Power and Political Parties in France", *West European Politics*, 14, 1991, pp. 18-40.

116. Pavyzdžiui, Morris Fiorina, *Congress Keystone of the Washington Establishment*, 2nd edn (New Haven, CT: Yale University Press, 1988).

117. Robert Baldwin, *Rules and Government* (Oxford: Clarendon Press, 1995).

118. Labai neigiamas požiūris į antrinių įstatymų leidybą dėstomas Davido Schoenbrodo darbe *Power Without Responsibility: How Congress Abuses the People Through Discretion* (New Haven: Yale University Press, 1993).

119. Žr.: I. N. S. v. Chadha, 462 U.S. 919 (1983); Barbara Hickson Craig, *The Legislative Veto* (Boulder, CO: Westview Press, 1983).

120. Ray C. Rist, „Management Accountability: Signals Sent by Auditing and Evaluation", *Journal of Public Policy*, 9, 1989, pp. 355-369.

121. Frederick D. Mosher, *The GAO: The Quest for Accountability in American Government* (Boulder, CO: Westview Press, 1979).

122. *La Cour de Comptes* (Paris: La Documentation Francaise, 1998).

123. Sir Gordon Downey, „National Audit Reports", *Public Money*, 4(3), 1984, pp. 10–11; Anthony Harrison, „Auditing the Public Sector", *Public Money*, 4(1), 1984, pp. 31–35.

124. M. Henkel, „The New 'Evaluative' State", *„Public Administration"*, 69, 1991, pp. 121–136.

125. Andrew Gray, Bill Jenkins and Bob Segsworth, *Budgeting, Auditing and Evaluation* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1993).

126. Downey, „National Audit Reports", *op. cit.;* Harrison, „Auditing", *op. cit.*

127. Rune Premfors, „Sweden", in *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service* (House of Commons, Trea sury and Civil Service Committee, 1982 kovo 8).

128. Thomas Ellwein and Joachim Jens Hesse, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutchland*, 6th edn (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1987), pp. 266 ff.

129. Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions: Rules and Forms of Political Accountability* (Oxford: Clarendon Press, 1984).

130. Mackenzie, *The In and Outers, op. cit.;* Robert Moranto, *Politics and Bureaucracy in the Modern Presidency: Careerists and Appointees in the Reagan Administration* (Westport, CT: Greenwood Press, 1993).

131. Žr., pavyzdžiui, Hans-Ulrich Derlien and Renate Mayntz, „Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987", *Governance*, 2, 1989, pp. 384–404; Leo Moulin, „Politicization of Belgian Administration", in Mattei Dogan, ed., *The Mandarins of Western Europe* (New York: Halstad, 1973).

132. Sir John Hoskyns, „Whitehall and Westminster: An Outsider's View", *Fiscal Studies*, 3, 1982, pp. 162–172; David Dillman, „Personnel Management and Productivity Reform: Taming the Civil Service in Great Britain and the United States", *International Journal of Public Administration*, 8, 1986, pp. 345–367.

133. Žr. John W. Sloan, *Public Policy in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1984), pp. 136–148; Ben Ross Schneider, *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991), pp. 70–92.

134. Apie šio modelio poveikį buvusių komunistinių valstybių demokratizavimui žr. Hans-Ulrich Derlien and George J. Szablowski, eds, *Regime Transitions, Elites and Bureaucracies in Eastern Europe*, specialus *Governance*, 6, 1993, numeris.

135. Light, *Monitoring Government, op. cit.*

136. Žr., pavyzdžiui, Pierre Lalumiere, *L'inspection des finances* (Paris: Presses universitaires francaises, 1959).

137. Christopher Hood *et al.*, *Regulating Inside Government* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

138. Peri E. Arnold, *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning 1905–1980* (Princeton: Princeton University Press, 1986).

139. Geoffrey K. Fry, *Reforming the Civil Service: The Fulton Committee on the British Home Civil Service 1966–1968* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993).

140. Michael Atkinson, „Academics and Public Policy: The Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada", *Governance*, 1, 1988, pp. 205–209; *Reforming the Australian Public Service* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1983 gruodis); Peter Wilenski, „Administrative Reform: General Principles and the Australian Experience", *Public Administration*, 64, 1986, pp. 257–276.

141. Žr. Arthur M. Schlesinger, *The Coming of the New Deal* (Boston: Houghton Mifflin, 1959), pp. 521–527.

142. Richard A. Chapman and J. R. Greenway, *The Dynamics of Administrative Reform* (London: Croom Helm, 1980).

143. Christopher Hood, „The Politics of Quangocide", *Policy and Politics*, 12, 1980, pp. 247–266.

144. Richard Neustadt, *Presidential Power* (New York: John Wiley, 1960); naujesnis darbas šia tema – Matthew Robert Kerbel, *Beyond Persuasion: Organizational Efficiency and Presidential Power* (Albany: SUNY Press, 1993).

145. „Who Is Responsible for Caring for the Poor?" *Congressional Digest*, 52, 1973, pp. 195–224.

146. Žr. B. Guy Peters, „Government Reorganization: A Theoretical Analysis", *International Political Science Review*, 13, 1992, pp. 199–217.

147. Žr. Lester M. Salamon, „The Question of Goals", in Peter Szanton, ed., *Federal Reorganization* (Chatham, NJ: Chatham House, 1981).

148. Žr. *Prospects for the Line-Item Veto at the Federal Level: Lessons from the States* (Washington, DC: National Academy of Public Administration, 1988).

149. Sir Leo Pliatzky, *Getting and Spending* (Oxford: Basil Blackwell, 1982).

150. Nevil Johnson, *State and Government in the Federal Republic of Germany: The Executive at Work* (Oxford: Pergamon Press, 1983), p. 113.

151. Žr. pavyzdžiui, Kevin Theakston, *Junior Ministers in British Government* (Oxford: Basil Blackwell, 1987).

152. Hans-Ulrich Derlien, „Piecemeal Reforms in German: The Intelligence of Bureaucracy in a Decentralized Polity", in Johan P. Olsen and P. Guy Peters, eds, *Learning from Experience: The Lessons of Administrative Reform* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994).

153. William Plowden, „Providing Countervailing Analysis and Advice in a Career-Dominated Bureaucratic System: The British Experience, 1916–1988", in Colin Campbell and Margaret Jane Wyszomirski, eds, *Executive Leadership in Anglo-American System* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991).

154. B. Guy Peters and Anthony Barker, *Advising West European Government: Inquiries, Expertise and Public Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993), ypač Bulmerio, Muerswicko ir Millso straipsniai.

155. Žr. B. G. Peters, R. A. W. Rhodes and Vincent Wright, eds, *Administering the Summit* (London: Macmillan, 2000).

156. Andrew Hill, „When Bureaucrats are Brought to Book", *Financial Times,* 1992 m. kovo 2 d.

157. Patrick Birkinshaw, *Grievances, Remedies and the State* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1986).

158. Žr. Francoise Dreyfus and Francois d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France* (Paris: Economica, 1987).

159. Friedrich, „Public Policy", *op. cit.;* Lennart Lundquist, *Byrakratisk etik* (Lund: Studentlitteratur, 1988).

160. Warren F. Ilchman, *Comparative Public Administration and the „Conventional Wisdom"* (Beverly Hills, CA: Sage, 1971, pp. 35–38).

161. Samuel J. Eldersveld, V. Jagannadham and A. P. Barnabas, *The Citizen and Administrator in a Developing Democracy* (Glenview, IL: Scott, Foresman, 1968); Akira Nakamura and Osamu Koike, „Responsible Governance and Problems of Administrative Reform: Experiences of Developing Countries of Asia", *Governance,* 5, 1992, pp. 484–492.

162. Šiam požiūriui įdomiai prieštarauja Charlesas T. Goodsellas, Jr, darbe *The Case for Bureaucracy* (Chatham, NJ: Chatham House, 1994).

163. Akivaizdūs pavyzdžiai – *grands corps* Prancūzijoje ir aukščiausioji valstybės tarnyba Japonijoje. Žr., pavyzdžiui, Yves Meny, „A la jonction du politique et de l'administratif: Les hauts fonctionnaires", *Pouvoirs*, 40, 1987, pp. 5–24.

164. Žr.: Nicholas Holgate, „Commission Fails to Find Recruits in FDA Grades", *FDA News*, 1986 m. gegužė, pp. 4–5; Charles H. Levine and Rosslyn S. Kleeman, „The Quiet Crisis in the American Public Service", in Patricia W. Ingraham and Donald F. Kettl, eds, *Agenda for Excellence: Public Service in America* (Chatham, NJ: Chatham House, 1992).

165. B. Guy Peters, „Morale in the Public Service: A Comparative Inquiry", *International Review of Administrative Sciences*, 57, 1991, pp. 421–440.

166. Andrew Abbott, *The System of the Professions* (Chicago: University of Chicago Press, 1988).

167. J. W. Grove, *In Defense of Science: Science, Technology and Politics in Modern Society* (Toronto: University of Toronto Press, 1989); Malcolm Goggin, *Governing Science and Technology in a Democracy* (Knoxville, TN: University of Tennessee Press, 1986).

168. James W. Bjorkman, „Professionals in the Welfare State: Sociological Saviours or Political Pariahs?", *European Journal of Political Research*, 10, 1982, pp. 407–428.

169. Žr. Kenneth Kernaghan and O. P. Dwivedi, eds, *Ethics in the Public Service: Comparative Perspectives* (Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1983).

170. Žr., pavyzdžiui, Harry Smart, *Criticism and Public Rationality: Professional Rigidity and the Search for a Caring Government* (London: Routledge, 1991).

171. Diskusiją apie tai, kuo tokia atskaitomybė skiriasi nuo įprastinės, žr. Patricia Day ir Rudolfo Kleino darbe *Accountabilities* (London: Tavistock, 1987).

172. Raymond Vernon, „Linking Managers with Ministers: Dilemmas of State-Owned Enterprise", *Journal of Policy Analysis and Management*, 4, 1984, pp. 39–55.

173. Žr. G. Bouckaert, D. Ormond and B. Guy Peters, *Restructiring Central Government:* The International Dimension (Helsinki: Ministry of Finance, vasaria, 2000).

174. Harvey Feigenbaumas nurodo, kad Prancūzijos valstybinės korporacijos įsitraukė į politiką labai smarkiai prieštaraudamos vyriausybės tikslams. Žr. jo darbą *The Politics of Public Enterprise: French Oil and the State* (Princeton: Princeton University Press, 1985).

175. Ben Ross Schneider, *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Brazil* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991).

176. John W. Sloan, *Public Policy in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1984), pp. 136–139.

177. V. V. Ramandham, *Privatization: A Global Perspective* (London: Routledge, 1993); Ralph M. Kramer, *Privatization in Four European Countries: A Comparative Study* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1993).

178. Lester M. Salamon, *Beyond Privatization: The Tools of Government Action* (Washington, DC: Urban Institute Press, 1989).

179. Puikią apžvalgą žr. H. Brinton Milward, „Nonprofit Contracting and the Hollow State", *Public Administration Review*, 54, 1994, pp. 73–77; taip pat žr. John Stewart, „The Limitation of Government By Contract", *Public Money and Management*, 13, 3, 1993, 7–12.

180. Žr.: šio veikalo p. 122–123.

181. Catie Meyer and Mitchell Norton, „Government Contract Fraud", *American Criminal Law Review*, 29, 1992, pp. 429–484.

182. Robert Pear, „Federal Audit for Clinton Finds That Billions Are Being Wasted", *New York Times*, 1993 m. sausio 8 d.

183. Žr.: Sar A. Levitan and Alexandra B. Noden, *Working for the Sovereign* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983).

184. Vokietijos (ir Europos Bendrijos) administracinio federalizmo padarinius neigiamai vertina Fritzas W. Scharpfas darbe „The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, 66, 1988, pp. 239–268.

185. Žr., pavyzdžiui, Brian W. Hogwood, „Restructuring Central Government: The 'Next Steps' Initiative in Britain", in Kjell Eliasson and Jan Kooiman, eds, *Managing Public Organizations*, 2nd edn (London: Sage, 1993).

186. Christopher Hood and Gunnar-Folke Schuppert, *Delivering Public Services in Western Europe* (London: Sage, 1988).

187. Žr. p. 59–64.

188. Peter Bachrach and M. Baratz, „The Two Faces of Power", *American Political Science Review*, 56, 1962, p. 947.

189. Graham T. Allison, *The Essence of Decision* (Boston: Little Brown, 1971); Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1974).

Devintas skyrius

ADMINISTRACINĖ REFORMA

Vienas iš daugelio viešojo administravimo paradoksų yra tas, kad epochoje, kurioje didelė visuomenės dalis laiko valdžią nesvarbia ir beveik neišvengiamai neveiksminga (žr. 2 skyrių), jos renkami lyderiai paaukojo nepaprastai daug laiko ir energijos reformuodami viešąjį administravimą. Šių reformų tikslai iš esmės yra tie patys, kurie nurodyti Gore'o ataskaitoje *(National Performance Review)* Jungtinėse Valstijose: priversti valdžią dirbti geriau ir mažiau kainuoti[1]. Įvairios vyriausybės ir net tos pačios vyriausybės dalys gali „geresnį darbą" suprasti skirtingai. Tačiau svarbiausia yra tai, kad jeigu vyriausybė nori įveikti piliečių nepasitenkinimą ir nepasitikėjimą, ji privalo rasti būdų, kaip veiksmingiau ir efektyviau formuoti bei įgyvendinti politiką. O tuo pat metu vyriausybė spaudžiama pradėti labiau reaguoti į visuomenę ir skaidriau priiminėti sprendimus.

Tikslai padaryti vyriausybę veiksmingesnę ir efektyvesnę visada vertingi, ir būta daug mėginimų juos pasiekti. Kai kurios reformos buvo įgyvendintos staigiais pokyčiais, pavyzdžiui, pokomunistinėse Rytų Europos sistemose, taip pat daugelyje demokratėjančių trečiojo pasaulio šalių[2]. Kitos reformos vyko pamažu, nes daugelis pirmojo pasaulio vyriausybių palyginti nedaug keitė politikos administravimą[3]. Tačiau beveik neįmanoma rasti politinės sistemos, kuri nebūtų rimtai nagrinėjusi savo viešojo administravimo ir jo kokiu nors būdu nekeitusi[4]. Skiriasi pokyčių mastas, jų įgyvendinimo stilius, bet beveik tikrai visur būta pokyčių.

Šiame skyriuje viešųjų biurokratijų reforma bus aptariama lyginamuoju požiūriu. Tai darysime pirmiausia aptardami *idėjas,* kurios skatino daryti reformas per praėjusius keletą dešimtmečių, o ne iš eilės aptarinėdami atskiras šalis arba net politikos sritis. Taip pat žvilgterėsime į tai, kaip plito palyginti bendros permainų idėjos, ir aptarsime, kokie veiksniai verčia daugelį šalių imtis reformų, kurios bent jau iš pažiūros atrodo menkai reikšmingos esamomis objektyviomis politinėmis ir ekonominėmis sąlygomis. Iš tikrųjų suabejosime reformos veiksmingumu daugeliu atvejų ir nurodysime alternatyvias strategijas.

REFORMOS IDĖJOS

Tam tikru mastu pats žodis „reforma" turi pozityvią konotaciją, tad norint politiškai motyvuoti permainas, pakanka tiesiog pažadėti ką nors reformuoti. Praėjusio amžiaus paskutiniųjų dviejų dešimtmečių ir dvidešimt pirmojo šimtmečio pirmajame dešimtmetyje tebetrunkanti reforma ypatinga tuo, kad vykdomos permainos grindžiamos ir teisinamos tam tikromis sąvokomis ir idėjomis. Kai kuriais atvejais šiomis idėjomis vadovaujamasi labai atvirai. Pavyzdžiui, Margaret Thatcher naudojosi ekonomisto Williamo Niskaneno

idėjomis britų valstybinės tarnybos reformos kampanijai pagrįsti[5]. Tačiau dažniausiai idėjos būna labiau numanomos, nors jas dažnai galima įžvelgti vien paviršutiniškai skaitant reformos dokumentus.

Šios idėjos – reformai kryptingumą suteikiantys idėjų rinkiniai – nebūtinai yra suderinamos, tad imantis reformų, kurių griebtis skatina vienos idėjos, gali būti atliktas beprasmis darbas mėginant įgyvendinti kitokio pobūdžio pakeitimus, kad ir kokie patrauklūs jie galėtų atrodyti. Tad būsimieji reformatoriai privalo labai kruopščiai atsižvelgti į intelektualinę pasirenkamų reformų kilmę, taip pat labai atidžiai stebėti, kad jos atitiktų reformuojamas politines ir administracines institucijas. Patys įvairiausi politiniai ir administraciniai vadovai atrodo palankiai nusiteikę dėl permainų viešajame sektoriuje ir suinteresuoti skatinti administracinę reformą, bet praktiškai tai padaryti sunkiau, negu tiesiog politiškai sutarti dėl permainų. Šiuo atveju galbūt turėtume apversti seną posakį ir paklausti: „Tai puiku praktiškai, bet ar tai veiks teoriškai?"

Rinka

Per praėjusius du dešimtmečius dominuojanti permainų idėja buvo rinkos idėja. Vadovaujamasi prielaida, kad viešasis sektorius būtų veiksmingesnis ir efektyvesnis, jeigu jis būtų panašesnis į privatųjį sektorių. Williamas Niskanenas, ekonomistas, kurio idėjomis žavėjosi p. Thatcher, aiškino, kad valdžios įstaigų vadybininkai yra agresyvūs verslininkai, mėginantys maksimaliai padidinti savo įstaigos paslaugas[6]. Įstaigų vadovai siekia asmeninių tikslų viešajame sektoriuje didindami savo įstaigas ir jų biudžetus. Monopolinė šitų įstaigų padėtis, taip pat egzistuojanti asimetrija informacijos srityje biurokratijos naudai leido įstaigoms paslėpti tikruosius jų teikiamų gėrybių ir paslaugų kaštus. Tokia informacijos kontrolė leido jiems išplėšti didesnius, negu reikia, biudžetus iš savo „rėmėjų" – įstatymų leidėjų.

Pagrindinė diagnozė, ką daro blogai valdžia rinkos požiūriu, yra ta, kad dauguma vyriausybės teikiamų paslaugų yra monopolinės, todėl jų vadybininkai turi mažai paskatų dirbti efektyviau arba parodyti paslaugų kainas. Šių monopolių spektras driekiasi nuo aiškiai viešų paslaugų, dėl kurių galbūt niekada nebus tikros konkurencijos – gynybos ir išmokų gyventojams, – per tokias paslaugas kaip paštas, kuris istoriškai buvo viešas, bet kuriame lengvai galima įdiegti privačią konkurenciją. Kitame poliuje yra paslaugos, kurios daugelyje visuomenių priklauso privačiam sektoriui, bet yra viešos kitose šalyse – pavyzdžiui, oro linijos arba telekomunikacijos. Dauguma valdžios teikiamų paslaugų yra tarp šių dviejų polių, nes jas potencialiai galima atiduoti konkurencijai, bet jos taip pat turi bruožų, skatinančių jas palikti viešajame

sektoriuje ir teikti kaip monopolines valstybės paslaugas. Pavyzdžiui, pašto tarnyba ilgai buvo viešojo sektoriaus veikla, bet jo tradicinį monopolį dabar ardo kurjerių kompanijos, privatūs pasiuntiniai, o ką jau kalbėti apie elektronines komunikacijas.

Ypatingais atvejais rinka grindžiamų reformų diegimas reiškė tai, kad buvo privatizuojama veikla, anksčiau priklausiusi tiesioginei viešojo sektoriaus nuosavybei ir kontrolei. Buvusiose komunistinėse Rytų ir Centrinės Europos valstybėse privatizavimas reiškė didžiulį pramonės įmonių išpardavimą, nors dažnai atrodydavo gana sunku rasti pirkėjų, norinčių įsigyti iš sovietinės eros išlikusių pasenusių gamyklų[7]. Panašaus masto valstybės turto išpardavimas vyko kai kuriose trečiojo pasaulio šalyse, kurios patiria tarptautinių organizacijų spaudimą labiau pritaikyti savo ekonomikas rinkos santykiams[8]. Daugumoje Vakarų Europos šalių taip pat buvo plačiai išpardavinėjamos valstybinės įmonės, nors šitokio privatizavimo būdai smarkiai skyrėsi[9]. Šiek tiek paradoksalu, bet privatizavimas Vakarų Europoje dažnai buvo susijęs su ne tokiu visišku finansinės pagalbos sustabdymu, kaip kad buvusiose komunistinėse sistemose. Daugeliu atvejų vyriausybės pasilikdavo teisę tam tikru mastu dalyvauti joms priklausiusių įmonių valdyme, turėdavo kad ir „auksinę akciją", suteikiančią tam tikras balsavimo teises valdytojų taryboje.

Vyriausybės ne tik išpardavinėjo valstybės nuosavybei priklausančias korporacijas ir grąžino tas pramonės šakas privataus sektoriaus vadybininkų kontrolei, jos taip pat siekė įgyvendinti rinkos idealus atskirdamos politikos vykdymą nuo jos formavimo. Be to, griaunamos ir įgyvendinimo struktūros taip, kad ten, kur įmanoma, kiekviena organizacija tampa atsakinga tik už vienos programos įgyvendinimą. Šito atsakomybės už įgyvendinimą išskaidymo logika ta, kad vienai organizacijai atliekant virtinę funkcijų, prasideda kryžminis tos veiklos rūšių subsidijavimas. Jeigu tos veiklos rūšys atskiriamos, rėmėjai gali lengviau nurodyti kiekvienos iš jų išlaidas ir geriau spręsti dėl jų finansavimo bei geriau įvertinti jų efektyvumą.

Kartu su struktūriniais pokyčiais rinkos reformų diegimas reiškė tai, kad buvo remiamasi rinkos idėjomis siekiant pakeisti paties valdymo operacijas. Galbūt aiškiausiai tai matyti viešojo personalo vadybos srityje[10]. Ankstesniame skyriuje aptarėme valstybinės tarnybos sistemų pobūdį, bet nors šios personalo sistemos įkūnija vieno gero valdymo stiliaus triumfą, jos taip pat pašalina tą įtampą ir tarnautojų iniciatyvas, kurios skatina dirbti privataus sektoriaus tarnautojus. Pavyzdžiui, tradicinė apmokėjimo sistema, pagrįsta pareigų laipsniavimu ir vyresniškumu, keičiama „apmokėjimu už atliktą darbą" ir kitais privačiam sektoriui būdingais atlyginimo būdais[11]. Panašiai pareigos viešajame sektoriuje dabar nebėra karjerinės valstybės tarnybos monopolis, veikiau tapo įmanoma atviresnė konkurencija dėl jų, o apie laisvas

vyriausybines pareigas, į kurias galima pretenduoti, viešai skelbiama beveik taip pat, kaip ir privačiame sektoriuje[12].

Net kai vyriausybės negali atsikratyti joms priklausančių firmų ir jų teikiamų paslaugų, jos suranda būdų, kaip į politikos formavimą diegti rinkos mąstymą. Rinka buvo įdiegta iš dalies pasitelkus vidinės rinkos sampratą arba mėginant priversti žmones viešajame sektoriuje veikti taip, tarsi jie būtų konkurencijos situacijoje. Pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės nacionalinė sveikatos tarnyba, taip pat ir kai kurių kitų šalių sveikatos programos, atskyrė „pirkėjus" nuo „tiekėjų"[13]. Pavyzdžiui, sveikatos priežiūros srityje regioninė sveikatos tarnyba gali būti pirkėja, o ligoninės – tiekėjos. Tada ligoninės gali ruošti „verslo" paraiškas sveikatos tarnybai dėl įvairių sričių, tarkim, dėl įvairių chirurgijos sričių. Tai gali būti tik rinkos kopija, nes galimybės į ją įeiti ribotos, o visi cirkuliuojantys pinigai yra mokesčių pinigai. Tačiau ši sistema vis dėlto gali įžiebti tam tikrą konkurencijos supratimą formuojant politiką.

Rinkos modelis, formuojantis politiką per vidines rinkas, taip pat reikalauja leisti visuomenei daugiau apsispręsti dėl viešosios politikos. Turint omenyje, kad rinkos modelis iš esmės yra kaltinimas valstybinėms monopolijoms, logiška, jog svarbiausias dalykas rinkos reformoms yra politika, leidžianti pavieniams piliečiams nuspręsti, kokių paslaugų jie nori iš valdžios[14]. Viena standartinė nuo rinkos priklausoma politikos priemonė yra investicinis čekis[15]. Jo esmė ta, kad valdžia, užuot teikusi tokias kaip švietimas paslaugas monopolio sąlygomis, gali nutarti skirti vartotojams čekį, kuriuo jie gali pasinaudoti rinkdamiesi vieną iš daugelio galimų tos paslaugos tiekėjų. Pavyzdžiui, vyriausybė gali ir toliau rūpintis švietimu, bet tėvai turėtų galimybę, naudodamiesi savo čekiais, apsispręsti, ar rinktis vietos valstybinę mokyklą, kitą valstybinę mokyklą ar įvairius privačius šios paslaugos tiekėjus. Taigi pilietis tampa tikru besirenkančiu vartotoju, žinoma, su sąlyga, kad šios privačios galimybės tikrai egzistuoja.

Akivaizdu, kad čekis taip pat daro žalą viešajai biurokratijai. Perėjimas prie paslaugų teikimo per privatųjį sektorių reiškia tai, kad mažiau reikia viešųjų tarnautojų. Todėl nenuostabu, kad viešojo sektoriaus profesinės sąjungos linkusios prieštarauti šiai reformai ir dažnai savo egoizmą dangsto rūpinimusi klientų interesais. Be to, klientams ir net privačiam sektoriui potencialiai gali kilti problemų, jeigu čekis tampa standartiniu viešųjų paslaugų teikimo būdu. Klientams iškyla didesni informacinio pobūdžio reikalavimai – daugumai piliečių nelengva žinoti ir įvertinti esamas pasirinkimo galimybes. Panašiai pilietis kaip mokesčių mokėtojas gali sužinoti, kad jis apmoka dvi mokyklų sistemas arba du aprūpinimo būstu sektorius, kurie abu veikia neoptimaliai[16].

Rinka taip pat duoda šiek tiek kitokį klasikinės administracinės atskaitomybės problemos sprendimą negu tas, kurį siūlo įprastas veikimo šioje srityje modelis (žr. 8 skyrių). Šalia Niskaneno idėjų apie monopolį ir maksimizavimą kita rinkos požiūrį reformoms taikanti akademinio mąstymo srovė siūlo įgaliotojo – agento modelį[17]. Pasak šio požiūrio, organizacijas galima traktuoti kaip santykius tarp įgaliotojų ir agentų manant, kad pastarieji veikia pagal pirmųjų nurodymus. Šis požiūris skiriasi nuo įprastinio požiūrio į hierarchiją tuo, kad agentai laikomi savanaudiškais ir mėginančiais „sabotuoti" – jie siekia, kad jiems būtų mokama už paklusnumą, o tuo pat metu rūpinasi savais tikslais. Todėl į sutartis galima žiūrėti kaip į būdą kontroliuoti sabotažą ir kaip į pagrindinę priemonę viešųjų organizacijų atskaitomybei garantuoti.

Mintis pasinaudoti rinka ir konkurencija yra labiausiai vykusi vykstant dabartiniam reformų ciklui, bet rinka ir konkurencija tikrai nepripažįstamos visuotinai, o jų dominavimas dažnai ir smarkiai kritikuojamas[18]. Galbūt svarbiausia yra normatyvinio pobūdžio rinkos modelio kritika, pasak kurios, valdžia *nėra* tas pat kas privatus sektorius, tad visokie mėginimai pakeisti ją konkurencija ir šitaip sukelti (arba skatinti) nevienodus padarinius piliečiams kelia grėsmę lygybės vertybėms, kurios viešajam sektoriui buvo svarbiausios. Be to, tokios paslaugos kaip sveikatos priežiūra gali būti pernelyg svarbios, kad būtų galima jas paleisti ir sukurti dirbtines rinkas, kurios, atrodo, dažnai pakeičia medicinos personalą buhalteriais, tvarkančiais sudėtingus tų rinkų santykius.

Bet net jeigu paslaugos teikiamos kitaip negu viešajame sektoriuje, tai ar negali vadyba būti tokia pati? Empiriniu požiūriu nėra aišku, kad viešajame sektoriuje visada veikia rinkos paskatos, o valstybės tarnautojai dirbdami gali būti suinteresuoti kitokiomis negu pinigai vertybėmis. Rinkos modelis šito lengvai nepripažįsta[19]. Be to, normatyviniu požiūriu nėra aišku, kad visuomenei geriausiai tarnauja valstybės tarnautojai, kuriuos pirmiausia skatina finansinis atlygis. Daugelis viešųjų programų gali iš tikrųjų geriau padėti visuomenei, jeigu yra neveiksmingos ir jeigu joms įgyvendinti reikia daug personalo laiko ir energijos. Be to, senamadiškos tarnybos ir atsidavimo visuomenės interesui vertybės gali iš tiesų sukurti geresnes viešąsias programas negu asmeninio pelno siekimas.

Dalyvavimas

Rinkos modelis, aišku, grindžiamas ekonominiais požiūriais. Antrasis reformos modelis – dalyvavimas – yra kur kas politiškesnis modelis. Viešojo sektoriaus problemų diagnozė čia ta, kad valdymas pernelyg hierarchinis.

Manoma, kad reikalingas dalyvavimas, pirmiausia pačiose organizacijose. Dalyvavimą skatinantys reformatoriai remiasi prielaida, kad vyriausybinės organizacijos dirbtų geriau, jeigu tų struktūrų nariams būtų suteikta galimybė būti glaudžiai susijusiems su jų organizacijų sprendimais. Be to, dalyvavimo modelio šalininkai taip pat suteiktų tarnautojams daugiau galimybių savarankiškai priiminėti sprendimus.

Kaip ir rinkos modelis, dalyvavimo modelis iš tikrųjų yra sena vadybos idėja, kurios ištakos siekia bent jau „žmogiškais santykiais" grindžiamą požiūrį į organizacijas[20]. Šios dalyvavimo idėjos savo ruožtu grindžiamos net dar fundamentalesnėmis prielaidomis apie žmogaus prigimtį. Konkrečiai, dalyvavimo modelis grindžiamas prielaida, kad individai suinteresuoti savo darbu ir, suteikus jiems galimybę, dirbs kuo geriau. Nors tarnautojai tikrai nori gero atlyginimo, pinigai nėra vienintelė priemonė skatinti žmones gerai dirbti – dalyvavimas ir įdomus darbas potencialiai šiuo atžvilgiu net svarbesni. Įtvirtinti tarnautojų vertybes ir angažuotumą ypač svarbu viešajame sektoriuje, o viešuosius tarnautojus (ypač esančius organizacinės piramidės viršūnėje) dažnai stipriai skatina nuoširdus atsidavimas jų vykdomoms programoms bei bendra viešosios tarnybos samprata. Daugelį aukštųjų valstybės tarnautojų gali iš tikrųjų įžeisti jų politinių šeimininkų nuomonė, kad jiems pirmiausia rūpi finansinis atlygis už darbą.

Dalyvavimu pagrįstas požiūris į viešojo sektoriaus reformą ne tik skatina įtraukti viešuosius tarnautojus, bet ir pabrėžia didesnį klientų ir apskritai visuomenės įtraukimą į programų kūrimą ir įgyvendinimą. Šių reformų prielaida ta, kad visuomenė taip pat suinteresuota šiek tiek kontroliuoti viešąjį sektorių ir nori tam skirti laiko ir energijos. Visuomenei sunku daryti tokią įtaką esant įprastinėms biurokratinėms valdymo struktūroms, tad reikalaujama, kad reformos sukurtų tokias galimybes dalyvauti. Šių galimybių spektras gali būti įvairus: nuo paprasto balsavimo *in referenda* per viešuosius klausymus ir diskusijas iki realaus klientų vadovavimo viešosioms programoms (žr. p. 202-204).

Viena svarbiausių iš dalyvavimu pagrįsto požiūrio į reformas kylančių rekomendacijų dėl struktūros – sumažinti vyriausybinių organizacijų hierarchiją. Pavyzdžiui, Nacionalinė efektyvumo kontrolės valdyba *(National Performance Review)* (Gore'o komisija) Jungtinėse Valstijose pamėgino sumažinti hierarchijos lygių nuo viršaus iki apačios skaičių federalinėse įstaigose ir, vykstant šiam procesui, taip pat pašalinti žemesniojo ešelono darbuotojus slegiančios kontrolės sluoksnius[21]. Nors šis struktūrinis pokytis grindžiamas dalyvavimo ir įgaliojimų suteikimo ideologija, iš esmės jis tapo galimas dėl informacinių technologijų plėtros, leidžiančios aukštiesiems vadybininkams stebėti ir kontroliuoti žemesniojo rango darbuotojus kur kas mažiau juos

tiesiogiai prižiūrint[22]. Beje, organizacijų „plokštinimas" pats savaime neskatina vidinio dalyvavimo, tokios sąvokos kaip „perkūrimas" ir visuminis kokybės valdymas (*Total Quality Management*) rodo tendenciją vertinti tarnautojų vaidmenį ir jų pateikiamas idėjas, kaip vadovauti organizacijoms.

Sąjūdis už kokybę tėra vienas iš daugelio mėginimų panaudoti dalyvavimo mechanizmus siekiant įtraukti darbuotojus, taip pat jis yra priemonė vadovauti tiems patiems darbuotojams. Viena vertus, šios priemonės gali būti svarbiausias būdas tiek įtraukti darbuotojus, tiek ir pateikti jų idėjas, padedančias gerinti organizacijos veiklą. Kita vertus, sąjūdžio už kokybę mechanizmuose glūdi galimybė manipuliuoti tais pačiais darbuotojais. Toks sąjūdis gali kurti tik jų dalyvavimo regimybę kaip atpildą už jų pritarimą įstaigos programoms ar aktyvią joms paramą. Negana to, vadybininkai gali iš tikrųjų nesuprasti, kokiu mastu jų siūlymas dalyvauti nėra visai tikras, ir tikėti, kad jie patys išties atviri ir palankūs tokiam dalyvavimui.

Dalyvavimas plečiamas perkeliant jį tiek į politikos formavimo, tiek ir į jos įgyvendinimo sritis. Vėl paprastai įrodinėjama, kad dalyvauti gali tiek programos klientai, tiek ir ją įgyvendinantys tarnautojai. Jeigu žemesnieji ešelonai „įgaliojami"[23] priimti daugiau savarankiškų sprendimų ir jiems suteikiama didesnė veikimo laisvė, tai jie, aišku, privalo tapti kur kas svarbesni formuojant politiką. Be to, kadangi tokie mechanizmai kaip *TQM* ir „perkūrimo" procesas veikia kaip pagrindinis *National Performance Review* Jungtinėse Valstijose komponentas, tai visi mano, jog įstaigos žemesnio lygio tarnautojai bus labiau įtraukti į politikos formavimą, negu esant tradicinei vyriausybinei biurokratijai[24].

Klientams galios suteikiamos įvairiais būdais. Rinkos modelis gynė piliečių ir klientų pasirinkimą, o dalyvavimo modelis daro tą patį, nors pasirinkimo formos gerokai skiriasi. Rinkos modelio sąlygomis pasirinkimą reikia įgyvendinti per ekonominį mechanizmą, o dalyvavimo požiūriu jį reikia įgyvendinti daugiau politinėmis priemonėmis. Pavyzdžiui, švietimo srityje, užuot kliovusis čekiais ir galimybe pirkti paslaugą, dalyvavimo modelis grindžiamas prielaida, jog tėvai turi dalyvauti komitetuose ir valdybose, kurios gali tiesiogiai vadovauti mokykloms. Danijoje, pavyzdžiui, daugumą vietos mokyklų iš esmės valdo tėvai ir mokytojai, nors ir vadovaudamiesi valstybinės švietimo valdžios nustatytomis gairėmis. Šis pasirinkimo įgyvendinimo būdas suryja daugiau laiko ir yra kolektyvinis pasirinkimas, o ne tiesiog individo sprendimas, kaip pasinaudoti čekiais.

„Piliečio chartijos" idėja yra kitas būdas leisti piliečiams kaip klientams daugiau dalyvauti teikiant paslaugas. Iš esmės tai yra atskaitomybės įtvirtinimo forma, bet čia nurodoma virtinė kokybės standartų, kurių tikėtis pilietis turi teisę ir kuriais naudodamiesi piliečiai įgyja galių prieš biurokratiją. Nors

chartijų numatomas padarytos žalos atlyginimas galimas tik *ex post facto,* skundais galima pasinaudoti kaip priemone skatinti vadybininkus daugiau stengtis gerinant paslaugas, taip pat apdovanoti ir bausti tarnautojus. Į šią idėją pirmą kartą plačiai atkreiptas dėmesys Jungtinėje Karalystėje, bet dabar ji paplitusi daugelyje šalių, tarp jų Jungtinėse Valstijose, Prancūzijoje, Naujojoje Zelandijoje ir Argentinoje.

Rinkos modelis kelia savas problemas, tas pat pasakytina apie dalyvavimo nuostata grindžiamą požiūrį į viešojo sektoriaus reformavimą. Jau pažymėjome, kad dalyvavimas gali būti neautentiškas, kai klientai ar tarnautojai gali tikėti galį formuoti politiką, nors iš tikrųjų negali. Taip gali atsitikti tiek dėl teisinių, tiek ir dėl vadybinių priežasčių. Be to, mėginimai suteikti galių ir klientams, ir žemesniojo rango tarnautojams gali sukelti šių grupių konfliktą, nes daugeliu atvejų jie dėl programos turi priešingų interesų[25]. Negana to, programos klientai ir visa visuomenė taip pat gali turėti skirtingų interesų, ypač kada klientai paprastai nori, kad programos būtų plečiamos, o visuomenė dažnai nori, kad būtų apribotos programos ir su jomis siejamas apmokestinimas.

Dereguliavimas

Kitaip galvojantys apie viešojo sektoriaus reformą įrodinėja, kad viena iš valdymo klaidų yra tai, jog viešajame sektoriuje dirbančius žmones varžo taisyklės ir nuostatos, trukdančios jiems veiksmingai ir efektyviai dirbti. Šios taisyklės atspindi ankstesnių reformų rezultatus, bet dabar jos (bent jau šiai mokyklai priklausančių reformatorių akimis) jau nefunkcionalios. Pavyzdžiui, valstybės tarnybų kūrimas daugelyje šalių buvo ilgas ir įtemptas politinis procesas, nes reikėjo įveikti politinius lyderius, norėjusius, kad valstybinės pareigos ir toliau būtų priemonė, padedanti atsilyginti politiniams sąjungininkams. Nors valstybės tarnyba ir buvo labai svarbi diegiant sąžiningumo principus valstybinių pareigų srityje, daugelis reformatorių mano, jog ji dabar tapo geros vadybos kliūtimi[26]. Valstybinės tarnybos sistemos vadybininkas paprastai negali savo noru įdarbinti ar atleisti tarnautojų ir jiems atlyginti. Panašiai buvo įdiegti pirkimo nuostatai siekiant garantuoti, kad politiniai ir administraciniai pareigūnai nenaudotų vyriausybinių kontraktų savo draugams ir politiniams rėmėjams turtinti. Dabar atrodo, kad šios taisyklės trukdo vyriausybei pirkti dalykus pigiausia kaina, taip pat dėl jų gali lėtėti įsigijimo procesas[27] .

Akivaizdus pernelyg gausių taisyklių problemos sprendimas – panaikinti kai kurias taisykles, ir iš tiesų tai padaryti mėginama daugelyje šalių įgyvendinamomis reformomis. Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose nebėra tiek daug

reikšmės teikiama taisyklėms, kuriomis vadovaudamasi valstybės tarnyba renkosi ir išlaikė viešuosius tarnautojus. Organizacijoms paliekama daug laisvės suburti personalą. Panašiai vadybininkams dabar leidžiama laisvai pirkti prekes ir paslaugas už labai dideles sumas be pirkimo konkursų, jei tik jie gali pateisinti savo pasirinkimus[28]. Daugelyje šalių taip pat dereguliuojamas biudžeto formavimas ir skirstymas, „paketinis" ir „rėminis" finansavimas keičia tradicinį „vokinį" (žr. p. 350–351) finansavimą. Šitaip plečiant vadybinę laisvę, siekiama „leisti vadybininkams vadovauti" – tai viena iš frazių, dažnai vartojamų šio tipo administracinėms reformoms pateisinti.

Pasak šio refomatoriško požiūrio į valdymą, vadybininkai taip pat nėra vien vadybininkai; tam tikru mastu jie yra ir politikos formuotojai. Remiamasi prielaida, kad jie žino, ką reikėtų daryti jų politikos srityje tiek pat, kaip ir politikai, o greičiausiai ir daugiau, todėl jiems turi būti leidžiama savarankiškai veikti kaip politiniams verslininkams[29]. Dereguliuojamosios valdymo reformos sampratos herojus yra viešasis vadybininkas. Tariama, kad jis sugeba gerai vadovauti ir turįs būti administruojamos politikos žinovas. Su vadybininku siejamų lūkesčių spektras labai platus, bet galbūt truputį platesnis negu tie dalykai, kurių paprastai būdavo tikimasi atliksiant ministrus[30]. Iš tiesų viešieji vadybininkai turi aiškų pranašumą, nes jiems nereikia varžytis dėl pareigų ir todėl jie neturi gausybės, kartais nepaprastai daug laiko atimančių, politinių įsipareigojimų. Be to, vadybininkui nereikia galvoti (bent jau labai daug galvoti) apie sprendimų padarinius rinkimams, todėl jis gali pajėgti reikalauti techniškai tinkamų, o ne populiarių sprendimų.

Turint omenyje, kaip smarkiai pabrėžiamas vadybininko vaidmuo vykdant dereguliuojamojo pobūdžio reformas, nereikia stebėtis, jog tokio pobūdžio viešojo sektoriaus reformos požiūriu šie pareigūnai turi būti atsakingi ir už atskaitomybę. Esant dereguliuojamam valdymui, ministrai galėtų būti mažiau atsakingi už kasdienę jų ministerijų veiklą negu anksčiau, bent jau esant įprastiniam Westminsterio tipo ministrų atsakomybės modeliui[31]. Taip pat galima laukti, kad atskaitomybės srityje daugiausia dėmesio bus pradėta skirti valdymo organizacijos rutiniškai veiklai, o ne ypatingiems įvykiams, galintiems sutrikdyti ministrą ir kasdienį valdymą. Taigi, kai kuriose visuomenėse formuojantis vadybiniam valdymo modeliui, pati atskaitomybė tampa daugiau vadybinė negu politinė.

Lanksti vyriausybė

Paskutinis ir galbūt ne toks išplėtotas požiūris į administracinę reformą pavadintinas „lanksti vyriausybė"[32]. Pasak šio požiūrio į reformą, vyriausybės

problema ta, kad jos organizacijos pernelyg pastovios, tad suinstitucinami valdymo modeliai, kurie kadaise galbūt buvo funkcionalūs, bet dabar neleidžia reaguoti į kintančias socialines ekonomines sąlygas. Be to, vyriausybių ministerijoms keliami pastovūs ir gan griežtai apibrėžti uždaviniai, todėl sunku koordinuoti naujas problemas sprendžiančių tarnybų veiklą, kitaip būtų esant mažiau suinstitucintai valdymo sistemai.

Lanksčios vyriausybės kūrimas yra intriguojantis iššūkis įprastinėms vyriausybės struktūroms. Vyriausybė politiškai ir finansiškai skatino organizacijas užčiuopti besirandančias problemas ir traktuoti jas kaip jų pačių politikos „nuosavybę". Panašiai suinteresuotos grupės, galinčios išjudinti politinį procesą, taip pat linkusios siaurai apibrėžti klausimus ir problemas ir joms gali nepatikti lankstumas, kurio būtų galima laukti iš labiau reaguojančios ir geriau koordinuotos vyriausybės. Politikai ir piliečiai taip pat gali skeptiškai vertinti adaptyvesnę vyriausybės sąrangą, turint omenyje, kad esant lanksčiai sistemai, vyriausybės priežiūra ir jos atskaitomybė gali tapti dar sunkesne problema, negu esant įprastinėms struktūroms, kai šie uždaviniai ir taip jau yra sunkūs.

Reziumė

Daryti administracinę reformą dabar įkvepia daug idėjų, kaip turi ir gali dirbti vyriausybė, taip pat supratimas, kokie buvo ankstesnio valdymo ir administravimo modelio trūkumai. Visi anksčiau aptarti permainų modeliai yra šiek tiek pagrįsti, o jų padariniai aiškūs. Šias idėjas įgyvendinti keblu todėl, kad daugelis įgyvendintojų menkiau suvokė ir buvo menkiau pasiryžę priimti šias sampratas ir jų padarinius negu permainas ginantys mokslininkai ir politikai. Mat daugelis reformatorių manė galį tiesiog ką nors pasirinkti iš kitur, atrodo, buvusių veiksmingų struktūrinių ir procedūrinių naujovių ir po to sukurti bet kokį norimą ir veiksmingą jų derinį.

Tačiau aš teigčiau, kad daugelis šių idėjų ir programų yra nesuderinamos, tad griebiantis vienos reformos, gali nepavykti efektyviai įgyvendinti kitų. Toks gana atsitiktinis idėjų ir programų skolinimasis buvo įprastas anksčiau, bet, vykstant dabartinėms reformoms, jis atrodo ne toks gyvybingas. Šį ankstesniųjų ir šiuolaikinių reformų skirtumą daugiausia lemia tai, kad šiuolaikinės reformos turi daugiau ideologinio ir net intelektualinio[33] turinio. Pavyzdžiui, rinkos modelio pabrėžiama pamatinė individualizmo svarba gali būti nesuderinama su labiau kolektyvinio dalyvavimo modelio požiūriu. Panašiai rinkos modelis tam tikru mastu nesuderinamas su dereguliuojamojo kaitos modelio pabrėžiamais vadyba ir aktyvumu.

KONKREČIOS REFORMOS

Ankstesniuose svarstymuose pateikėme kelis per praėjusius keletą dešimtmečių įvykusių valdymo pokyčių pavyzdžius, bet šie mūsų svarstymai kartais galėjo atrodyti gana abstraktūs. Dabar aptarsime kelias konkrečias reformų iniciatyvas, kurios buvo įgyvendintos tuo pačiu laikotarpiu. Čia neturime nei vietos, nei laiko detaliai aptarti visų daugelio tipų reformų ir įvertinti, kiek jos buvo sėkmingos ten, kur buvo įgyvendintos. Todėl daugiau panagrinėsime kai kuriuos pagrindinius pokyčių tipus, ypač tokio tipo pokyčius, kurie buvo įgyvendinti ne vienoje šalyje.

Agentūros ir dekoncentravimas

Viena iš svarbiausių įgyvendintų struktūrinių reformų buvo integruotų vyriausybinių ministerijų departamentų, tokių kaip kadaise buvusių būdingų Jungtinei Karalystei, suardymas. Ministerijų struktūros formavo ir įgyvendino politiką ir turėjo palyginti aiškią ir visuotinai paplitusią hierarchiją nuo viršaus iki apačios. Modelis, kuriam buvo plačiai teikiama pirmenybė, keičiant tokį organizavimo stilių, buvo pavadintas „agentūriniu modeliu". Jis reiškia tai, kad politikos įgyvendinimas perkeliamas į palyginti autonomiškas agentūras, o politikos formavimas paliekamas mažo kabineto departamento kompetencijai. Be to, agentūrų darbuotojai gali (nors ir nebūtinai) nebebūti valstybės tarnautojai įprastine šio žodžio prasme, ypač labiau vadovaujančias pareigas agentūrose turintys darbuotojai.

Agentūrų sistemos logika – išsklaidyti vyriausybės kaip politikos įgyvendintojos vaidmenį ir leisti toms agentūroms dirbti daugiau verslininkišku stiliumi. Remiamasi prielaida, kad jei agentūra turi atlikti tik vieną funkciją ir laikoma smarkiai atskaitinga už tą veiklą, ji dirbs geriau, negu tuo atveju, kai ta pati veikla palaidota didelėje daug tikslų turinčioje organizacijoje. Be to, atėmus kai kurias veiklas iš ministerijų, gali rastis didesnė privačių organizacijų ar galbūt kitų viešojo sektoriaus padalinių konkurencija dėl tų veiklų. Pavyzdžiui, buvo sukurtos pastovaus biudžeto neturinčios informacinių technologijų agentūros; tikimasi, kad jos užsidirbs pinigų iš sutarčių su kitomis agentūromis. Žinoma, tos kitos agentūros gali sudarinėti sutartis kitur (su kitomis agentūromis arba privačiuoju sektoriumi), jeigu jų teikiamos paslaugos geresnės arba pigesnės.

Garsiausias agentūrinio modelio panaudojimo pavyzdys buvo projektas „Kiti žingsniai" Jungtinėje Karalystėje[34]. Kadangi šis projektas buvo pradėtas daugiau nei prieš dešimtmetį, apytikriai 75 procentai centrinės vyriausybės darbuotojų JK buvo perkelti į agentūras. Šioms organizacijoms vadovauja vyriausi vykdomieji pareigūnai, su kuriais sudaryti nustatytos trukmės kontr-

aktai, o ne, kaip įprasta, valstybės karjeros tarnautojai, be to, šiuos vykdomuosius pareigūnus galima pašalinti nesibaigus jų kontrakto galiojimo laikui, jeigu jų veikla nepatenkinama. Šis modelis buvo išmėgintas, nors ne taip plačiai, ir kitose šalyse. Pavyzdžiui, Kanada sukūrė ribotą skaičių „specialių veikiančiųjų agentūrų", o kai kurios Australijos ir Naujosios Zelandijos reformos turi agentūrinio modelio elementų. Japonija dabar periminėja ribotą agentūrinio modelio variantą[35]. Kitais atvejais pokyčiai atėjo iš šiek tiek priešingos pusės, pavyzdžiui, Suomijoje anksčiau nacionalizuotos gamyklos verčiamos agentūrinėmis struktūromis.

Įdomu, kad tuo pat metu, kai daugelis vyriausybių ardė integruotas ministerijų struktūras ir kūrė agentūras, kitos vyriausybės kūrė tam tikras šių struktūrų atmainas. Be kitų šalių, taip vyko Švedijoje, kuri buvo pagrindinis Jungtinėje Karalystėje pritaikyto agentūrinio modelio prototipas. Švedija išlaiko šimtmečiais buvusią pagrindinę agentūros formą, bet tuo pat metu mėgina šias agentūras glaudžiau susieti su ministerijomis ir glaudžiau susieti jų priimamus sprendimus bei politikos modelius su vyriausybės prioritetais[36]. Taip pat ir Danijoje kai kurios ministerijos (ypač švietimo) blaškėsi tarp agentūrų ir labiau centralizuotų struktūrų[37].

Personalo vadyba

Kaip pažymėjome anksčiau, viena iš labiausiai reformuojamų sričių buvo viešojo sektoriaus personalo vadyba. Tai galbūt natūralu, nes personalo išlaidos sudaro didžiąją dalį vyriausybės veiklos išlaidų[38]. Be to, pagrindinis kai kurių reformų elementas buvo mėginimas reaguoti į personalo skundus dėl jo darbo vyriausybėje. Antra vertus, kitomis reformomis taip pat reaguojama į piliečių skundus dėl vyriausybės tarnautojų elgesio su jais. Kaip akcentavome visoje šioje knygoje, viešoji biurokratija yra pagrindinis valdžios ir piliečių sąlyčio taškas, tad jeigu įmanoma pagerinti šį ryšį, tai galima sustiprinti visuomenės pasitikėjimą ir tikėjimą.

Nors netrūksta suinteresuotumo reformuoti personalo vadybą, tikrai nėra bendro požiūrio, kaip įgyvendinti šį tikslą. Kaip jau pažymėta, apmokėjimo už atliktą darbą programų diegimas ir atliekamo darbo vadyba apskritai yra svarbiausi rinka grindžiamo požiūrio į reformą elementai. Čia remiamasi prielaida, kad privertus tarnautojus konkuruoti dėl atlyginimo, jie bus priversti dirbti geriau. Dereguliavimo šalininkai nori panaikinti didelę dalį kontrolės, dabar varžančios aukštuosius vadybininkus, bet, atrodo, jiems mažiau rūpi įvertinti ir atlyginti žemesniųjų valdymo grandžių atliekamą darbą. Vadybiniu požiūriu manoma, kad efektyvi vadyba išspręs visas toje valdymo struktūrų grandyje kylančias problemas. Dalyvavimą pabrėžiančių reformų

šalininkams labiau rūpėjo organizacijų žemieji darbuotojai. Šie reformatoriai, atrodo, mano, kad juos įtraukus į organizacijų veiklą, šie viešieji dariniai savaime veiks efektyviau.

Taigi viešasis personalas, be abejonės, svarbus reformuojant valdymą, bet reikia aiškiai suprasti, apie kokį personalą kalbama, kaip yra traktuojami viešieji tarnautojai ir kaip jie susiję su vyriausybe. Iš tikrųjų kai kurios apie viešuosius tarnautojus dėstomos prielaidos bei juos liečiančios rekomendacijos beveik tiesiogiai prieštarauja vienos kitoms. Pavyzdžiui, rinkos reformomis linkstama suindividualinti tarnautojų ryšį su organizacija, o dalyvavimo reformomis mėginama sukurti komandas ir stiprinti bendradarbiavimą šiose organizacijose. Kol aiškiai nenustatytas grupės ir individo atlikto darbo (ir atlygio) ryšys, šiomis dviem strategijomis neįmanoma vadovautis vienu metu taip, kad būtų galima nors kiek tikėtis tikros sėkmės[39].

Viešajame sektoriuje visada bus daug darbuotojų. Dėl technologinių pokyčių mažėja skaičius darbuotojų, reikalingų atlikti daugelį rutiniškų užduočių, kurios buvo žmonių įdarbinimo viešajame sektoriuje pagrindas. Tačiau vyriausybei vis tiek dirbs tūkstančiai, o gal milijonai žmonių. Turint omenyje šį faktą, išspręsti personalo vadybos klausimus yra lemtingai svarbu norint, kad „valdžia geriau dirbtų ir mažiau kainuotų". Personalo vadyba taip pat nurodo kai kuriuos reformoje glūdinčius mainus. Spaudžiant darbuotojus geriau dirbti už pinigines paskatas, galima iš tikrųjų *nesukurti* rūpestingo ir veiksmingo valdymo, kurio reikia ir daugeliui kitų reformų įgyvendinti. Šioje srityje, kaip ir kitur, reikia daryti svarbius politinius pasirinkimus, o pasirinkus vieną dilemos sprendimą, toliau rinktis gali būti nebeįmanoma.

Valdymo artinimas prie vartotojo

Kita įprasta viešojo sektoriaus keitimo strategija – tai mėginimas padaryti valdymą palankesnį „vartotojui" ir viešųjų paslaugų srityje suinstitucinti „tarnavimo vartotojui" idėjas. Vartotojo sąvoka galbūt stipriausia interpretuojant valdymo problemas rinkos požiūriu. Jei būtų įmanoma, rinkos modelis mielai paverstų piliečius tikrais vartotojais ir suteiktų jiems realią galimybę rinktis gaunamas paslaugas – švietimą, sveikatos priežiūrą, aprūpinimą būstu, etc., – kurių jie reikalauja iš viešojo sektoriaus. Pavyzdžiui, čekių idėja, taip pat reikalavimas, kad piliečiai privalo turėti tikrą galimybę rinktis tarp viešųjų ir privačiai teikiamų paslaugų, yra svarbus mąstymo apie viešąjį sektorių rinkos požiūriu elementas[40].

Labiau dalyvavimu grindžiamo valdymo šalininkai taip pat suinteresuoti tarnauti klientui ir sukurti piliečiams didesnes galimybes rinktis įvairiose viešosios politikos srityse. Nenuostabu, kad sąvoka „tarnauti klientui" su-

prantama skirtingai kalbant apie dalyvavimo ir rinkos modelius. Konkrečiai, rinkos modelio požiūriu programas renkasi pavieniai vartotojai, o dalyvavimo modelio požiūriu kur kas svarbiau, kaip klientai ir vartotojai, traktuojami kaip grupė, gali apsispręsti dėl jiems siūlomų paslaugų pobūdžio. Taigi valdymo artinimas prie vartotojo čia reiškia tai, kad piliečiai gali būti tiesiogiai įtraukiami į politinį ir administracinį procesą, kuriam vykstant priimami sprendimai dėl jiems teikiamų paslaugų. Ši valdymo artinimo prie vartotojo samprata taip pat reiškia, kad jis gali priimti kolektyvinius sprendimus dėl tų paslaugų. Kai kuriais atžvilgiais valdymo artinimo prie vartotojo per dalyvavimą idėja nėra tokia aiški kaip rinkos versija, mat asmuo negali rinktis neįtikindamas kitų, kad šis pasirinkimas teisingas.

Pagrindinis šių dalyvavimu grindžiamų reformų pavyzdys – kelios šalys, pakeitusios savo švietimo sistemos vadybą. Įdiegtos permainos leidžia tėvams ir mokytojams drauge nutarti, kokio pobūdžio išsilavinimas turi būti teikiamas įvairiose mokymosi pakopose, ir tokių sprendimų jau nebepriima labiau centralizuotos mokyklų valdybos[41]. Panaši tvarka diegiama aprūpinimo būstu ir kitose vietinės valdžios tarnybose[42]. Tokie dalyvavimo būdai galbūt sumažina galimybes lygiai dalyvauti labiau negu visos kitos, išskyrus balsavimą, dalyvavimo formos. Vadinasi, norint gauti trokštamą dalyką per politinį procesą, reikia sugebėti veiksmingai kalbėti, organizuoti ir įtikinti kitus, taip pat vis labiau reikia tokių techninių įgūdžių kaip sugebėjimas naudotis Internetu. Šie įgūdžiai nevienodai būdingi visiems gyventojams, jų dažniau turi labiau pasiturintys ir geriau išsilavinę sluoksniai[43].

Šios dvi gana nesuderinamos vartotojo įtraukimo į valdymą sampratos jokiu būdu neapima visų galimų šio termino interpretacijų. Pavyzdžiui, kartą išanalizavus, kiek viešoji tarnyba susijusi su vartotoju, buvo pateikta maždaug 16 alternatyvių šio sąryšio interpretacijų. Šios alternatyvos radosi apmąsčius, kokio lygio dalyvių aktyvumo galima laukti ir kokiu mastu jų dalyvavimas galėtų paveikti konkrečios politikos pobūdį. Šiose analizėse išryškėjo rinkos ir dalyvavimo metodų susipynimo tendencija, nors apskritai dalyvavimo mechanizmų tiesioginė įtaka politikai atrodė esanti šiek tiek didesnė negu rinkos instrumentų daroma įtaka.

Kai vyriausybė mėgina savo programoms taikyti vartotojo idėją, iškyla pamatinis klausimas, kas yra programos klientai. Išaiškinti klientus atrodo paprasta esant tokioms programoms kaip švietimo ar socialinės gerovės programos ar net ekonominės programos. Nėra tokie aiškūs tikrieji tokių kaip kalėjimo programos klientai. Viena vertus, klientas yra visuomenė, laukianti apsaugos nuo neteisėtų įkalintųjų veiksmų. Antra vertus, kaliniai turi teisę į tinkamą elgesį su jais, ir toks elgesys su jais turi būti kažkaip garantuojamas net jeigu jie ir yra kaliniai. Panašiai visuomenė turi teisę reikalauti tinkamo

mokesčius renkančių pareigūnų elgesio, bet paskutinis klientas šiuo atveju gali būti visa visuomenė.[44] Taigi paprasta mintis, kad reikia tarnauti klientui, dar gali savaime nepasakyti, kokį klientų spektrą privalu aptarnauti, ir neatskleidžia, kiek tarpusavyje galbūt konkuruoja suteiktinos paslaugos.

Nors valdymo artinimas prie vartotojo suprantamas įvairiai, išlieka pagrindinis normatyvinis klausimas, kuris tikrai svarbesnis nagrinėjant viešosios tarnybos pobūdį. Klausimas yra toks: ar viešąjį sektorių verčiau organizuoti visuomenę laikant vartotojais, ar piliečiais? Šis klausimas turi du aspektus. Pirma, mąstant apie vartotoją, galima kreipti dėmesį tik į tai, jog visuomenė dalyvauja valdyme vien ekonominiu požiūriu ir vien kaip paslaugos gavėja, nors iš tikrųjų tas ryšys yra sudėtingesnis ir daugiamatis. Be to, atsižvelgiant tik į vartotojo vaidmenį, linkstama nepakankamai įvertinti politiškai apibrėžiamą pilietį su visomis jo politinėmis ir pilietinėmis teisėmis, kurias numato pilietybė. Tad pabrėžiant vartotojus, galima sumenkinti iš esmės viešąjį valstybinio sektoriaus pobūdį ir linkstama manyti, jog viskas, ko nori piliečiai – tai būti viešųjų paslaugų vartotojais.

Atskaitomybė

Galiausiai kad ir kokios būtų reformos, teigiama, kad jomis siekiama padidinti viešojo sektoriaus skaidrumą ir atskaitomybę, nors šių sąvokų reikšmės ir, vadinasi, pačių reformų pobūdis smarkiai skiriasi kiekvieno modelio atveju. Iš tiesų galima būtų teigti, kad visuminis kai kurių reformų efektas realiai yra tas, kad sumažėja atskaitomybė, bent jau įprastine šio termino prasme (žr. 8 skyrių). Kaip tik kai kurie valdymo bruožai, tapę reformų taikiniais, pavyzdžiui, administracijos sąsajos su politine valdžia, taip pat buvo lemiamai svarbūs kontroliuojant vyriausybės veiksmų laisvę[45].

Anksčiau aptartos reformų ideologijos atskaitomybę interpretuoja šiek tiek kitaip, negu ji suprantama turint omenyje įprastines politines biurokratijos kontrolės priemones. Rinkos modelis numato beveik tokį pat požiūrį, kokį jo gynėjai taiko nagrinėdami kitas valdymo problemas: sukūrus konkurenciją ir alternatyvas įprastinėms monopolinėms paslaugoms, bus padaryta pakankamai, kad būtų kontroliuojama biurokratijos veiksmų laisvė. Be to, pozityvus puikaus darbo skatinimas ir galimybė taikyti sankcijas (pvz., atleisti) už blogą darbą leis išspręsti visas biurokratų asmeninio darbo problemas. Pasak šios valdymo sampratos, hierarchinė kontrolė ir politinė priežiūra ne tiek būtinos, kiek trukdo kontroliuoti.

Kitas rinkos požiūryje glūdintis atskaitomybės elementas yra veiklos tikslų nustatinėjimas. Šis požiūris į atskaitomybę grindžiamas prielaida, kad sukūrus išmatuojamus rodiklius ir padarius vadybininkus atsakingus už šių tikslų

pasiekimą, valdymas pagerės. Kai kuriais atžvilgiais tai pranašesnė atskaitomybė forma negu tradicinės politinės atskaitomybės „kaltės ir gėdos" samprata. Domėjimasis atliktu darbu yra mėginimas įvertinti vidutiniškai atliekamą darbą, o ne išsiaiškinti gluminančias išimtis palyginti su tuo, ką būtų galima laikyti apskritai tinkamu ar net puikiu tikslų įgyvendinimu[46]. Tačiau, antra vertus, toks požiūris gali paversti atskaitomybę pernelyg mechaniška ir nesuderinta nei su politiniu, nei su vadybiniu valdymo aspektais. Jeigu tikslai nepasiekti, ar tai būtinai vadybininko kaltė, ar kaltas nepakankamas finansavimas ar nerealistiški lūkesčiai?[47]

Vėlgi galima tikėtis, kad įgyvendinant dalyvaujamąsias reformas, linkstama kliautis populistiškesniais atskaitomybės mechanizmais. Vyraujanti šių reformų prielaida ta, kad klientai ir apskritai visuomenė sugebės duoti ženklą, kai jų netenkina gaunamos paslaugos. Tad tikimasi, kad patys viešieji tarnautojai stebės, kaip veikia jų organizacijos ir teiks rekomendacijas, kaip gerinti tų organizacijų veiklą. Nors šios idėjos sveikintinos demokratijos požiūriu, jos taip pat gali būti šiek tiek naivios. Pirma, daugelis viešųjų organizacijų klientų dažnai priklausomi nuo jiems pragyventi leidžiančių programų ir todėl gali bijoti rimtai skųstis. Be to, daugelio programų klientų neįmanoma taip aiškiai nustatyti (žr. aukščiau), tad nebus ir laukiamo nuolatinio stebėjimo. Galiausiai pernelyg pasikliaujant viešųjų tarnautojų gerais ketinimais ir profesionalumu, visuomenė gali likti menkai apsaugota nuo piktnaudžiavimo ir nekompetentingumo[48].

Dereguliuojamųjų reformų šalininkai pabrėžia viešojo vadybininko vaidmenį garantuojant atskaitomybę. Jų požiūriu, efektyviausia atskaitomybės forma – tai perduoti atsakomybę į gabių vadybininkų rankas, o po to vertinti jų atliktą darbą. Šiuo atveju taip pat matyti šioks toks suinteresuotumas nustatyti veiklos tikslus ir juos naudoti kaip kitų valdymo kontrolės formų pakaitalą. Šiuo atžvilgiu dereguliavimą pabrėžiančios reformos kai kuriais aspektais gana panašios į rinkos požiūrį. Pagrindinis jų skirtumas tas, kad, užuot plačiai domėjusis visu viešuoju sektoriumi, domimasi vadybininku. Be to, manoma, kad, siekiant atskaitomybės, pagrindinis elementas yra vadyba, o ne konkurencija ir labiau decentralizuoti mechanizmai.

Tik ką pateikti samprotavimai apie atskaitomybę buvo susieti su problemomis, kurios būdingos pramoninėms demokratinėms šalims. Kitose šalyse atskaitomybės problemos, taigi ir kai kurie motyvai daryti reformą, yra kitokie. Konkrečiai, besivaduojančiose iš komunistinių politinių sistemų šalyse, taip pat mažiausiai išsivysčiusiose šalyse, atskaitomybės problemos susijusios su korupcija ir nederamu naudojimusi viešosiomis pareigomis siekiant asmeninės naudos[49]. Šiose santvarkose korupciją išrauti gali būti sunku, turint omenyje menką pagarbą viešajam sektoriui, daugelio vyriausybių tarnautojams

mokamus labai mažus atlyginimus bei šeimyninių ir klientūrinių saitų vyravimą visuomenėje[50]. Tarptautiniu mastu daromas stiprus spaudimas imtis tokio pobūdžio reformų, jis kyla iš rėmėjų (vyriausybinių ir nevyriausybinių) organizacijų. Tokį spaudimą iš vidaus daro ir kai kurie nauji politiniai lyderiai. Vis dėlto prireiks labai daug laiko korupcijai pašalinti.

Atskaitomybė yra pagrindinis viešosios administracijos, kad ir kokia būtų jos struktūra, rūpestis. Įprastinės atskaitomybės formos remiasi politinėmis institucijomis arba veikėjais. Aptartos reformuotos atskaitomybės versijos daugiau grindžiamos nustatomais veiklos tikslais arba vadybininkų galimybėmis atsiskaityti už savo ar jų vadovaujamų organizacijų veiksmus. Šie mechanizmai gali būti veiksmingi, bet jie paprastai įkūnija vidinę pačios biurokratijos atskaitomybę, atsietą nuo išorės veikėjų. Be to, šios atskaitomybės formos nepriklauso nuo internalizuotų valstybės tarnautojų vertybių ar nuo jų pagarbos įstatymui.

ADMINISTRACINĖS REFORMOS POLITIKA

Akivaizdu, kad išnagrinėjus visas reformų idėjas ir visus jų tipus, kyla klausimas, kodėl vyriausybės turėjo eikvoti visą šį laiką ir energiją vykdydamos reformą? Šiaip ar taip, visa ankstesnioji reorganizacijos ir reformų istorija nebuvo tokia sėkminga, kad įkvėptų didžiulį optimizmą būsimam reformatoriui[51]. Net kai reformos buvo iš tikrųjų įgyvendintos, maža įrodymų, kad jos iš tiesų padidino valdymo efektyvumą. Iš tikrųjų yra nemažai įrodymų, kad reformų rezultatai gali būti visai priešingi, negu tikėjosi jų gynėjai.

Kodėl reforma?

Reformos buvo grindžiamos įvairiomis priežastimis: nuo ekonominių ir programų išlaidų iki partinės politikos ir siekių įgyti pranašumą per rinkimus. Tik nedaugelį reformų paskatino viena priežastis, o daugelis iš jų yra politinių galimybių, reformistinių idėjų ir ekonominių krizių sutapimo padarinys. Vis dėlto galime aptarti kai kurias reformų priežastis ir būdus, kuriais jos prasiskina kelią vykstant politiniam procesui.

Išlaidos ir efektyvumas. Vienas iš svarbiausių argumentų daryti reformas – pernelyg didelės valdymo išlaidos. Tai pasakytina tiek apie valdymo išlaidas apskritai, tiek ir apie jo efektyvumą, tai yra sąnaudas, kuriomis pasiekiamas konkretus rezultatas. Pavyzdžiui, didelio masto reformų procesą Naujojoje Zelandijoje iš dalies paskatino šalies „daužymasis į sieną" tarptautinėje ekonomikoje ir iškilusi būtinybė rasti priemonių šiai problemai spręsti[52]. Panašiai

didelio masto reformas daugelyje pokomunistinių sistemų paskatino poreikis atkurti jų ekonomikas ir padaryti jas konkurencingas tarptautinėje rinkoje. Be bendrųjų ekonominių problemų, yra konkrečių valstybinio sektoriaus ekonomikos bei išlaidų, kuriomis mokesčiai ir valstybės skola prislegia ekonomiką, problemų.

Tai pasakę, turime pridurti, jog yra atvejų, kai į realias ekonomines problemas buvo visai nereaguojama administracinėmis priemonėmis arba buvo reaguojama menkai – buvo teigiama, kad praėjusio amžiaus paskutinio dešimtmečio Vokietija yra kaip tik toks atvejis, nors šitoks jos apibūdinimas irgi ginčijamas[53]. Taip pat yra atvejų, kai (sąlygiškai) sėkmingai veikiančios ekonomikos ir vyriausybės, kurios jau dabar kainuoja palyginti labai mažai, buvo siejamos su labai didelėmis reformomis – toks aiškus pavyzdys čia, atrodo, yra Australija[54]. Tad, kaip pažymėjome anksčiau, ekonomines sąlygas reikia laikyti svarbiomis ir sieti jas su idėjomis, žadančiomis padėti įgyvendinti trokštamus teigiamus pokyčius.

Kokybė. Dažnai manoma, kad vyriausybės teikiamos paslaugos ne tik brangios, bet ir menkos kokybės. Tai gali lemti ta pati konkurencijos stoka, kuri, pasak Niskaneno, buvo siejama ir su pernelyg didelėmis išlaidomis[55]. Stokodamos paskatų gerinti įgyvendinamas programas, vyriausybinės organizacijos gali ir toliau teikti paslaugas, kaip joms patinka. Visuomenė dažnai tiki, kad valstybės tarnautojai su ja elgiasi blogai ir kad jai teikiamų paslaugų programos prastai suplanuotos. Kai kuriais atvejais šis nerimas tikrai pagrįstas, ir programų kokybei buvo leista smukti. Tokiais atvejais labiausiai galėjo būti rūpinamasi viešųjų programų išlaidomis, ir tai prisidėjo prie kokybės smukimo[56].

Jau minėjome, kad atlikto darbo vertinimas ir tikslų kėlimas yra vyraujantys šiuolaikinių reformų bruožai. Domėtis atliktu darbu nėra visiškai nauja mintis; septintojo ir aštuntojo dešimtmečių programų finansavimo idėjos taip pat buvo grindžiamos kiekybiniais vertinimais, o šie rodikliai būdavo siejami su biudžeto formavimo procesu[57]. Nors šios idėjos nėra naujos, jos dabar įgyvendinamos agresyviau negu anksčiau ir labiau akcentuojama klientams teikiamų paslaugų kokybė. Be to, stiprinant šiuolaikinių reformų orientavimąsi į klientą, linkstama pabrėžti tą kokybės ir atlikto darbo vertinimą taip pat kaip ir objektyvesnes jo formas.

Darbuotojai. Viešojo sektoriaus darbuotojai taip pat yra svarbi priežastis vykdyti reformą. Tačiau šis reformos pagrindas gali reikšti skirtingus dalykus skirtingiems žmonėms. Viena reformos priežastis yra ta, kad viešojo sektoriaus darbuotojai neturi pakankamai galios daryti įtaką politikai, o tradiciniai

viešojo sektoriaus vadybos modeliai iš jų atima paskatas dirbti. Kaip pažymėjome anksčiau, dalyvavimą pabrėžiančios reformos leidžia tiems darbuotojams labiau kontroliuoti savo darbą bei suteikia jiems didesnį vaidmenį darant sprendimus dėl jų organizacijų vykdomos politikos. Čia remiamasi prielaida, kad dėl šių reformų pareigos viešojoje tarnyboje turėtų tapti patrauklesnės perspektyviems darbuotojams, o jų organizacijos turėtų tapti veiksmingesnės.

Kiti dabartinio viešosios biurokratijos vaidmens kritikai teigia, kad karjeros valstybės tarnautojai daro pernelyg didelę įtaką politikai ir kad išrinktiems politiniams lyderiams, turintiems nustatyti politikos kryptį, dažnai trukdo jų pačių biurokratai. Tuo buvo grindžiamas kitas požiūris į viešojo sektoriaus reformą, kurio esmė – sumažinti aukštųjų valstybinių tarnybų galią ir padaryti politikus aiškiau atsakingus už vykdomą politiką. Pavyzdžiui, kai kuriomis Thatcher vyriausybės inicijuotomis reformomis Jungtinėje Karalystėje buvo siekiama sumažinti „sero Humphrey'o" galią viešajame sektoriuje ir aiškiau įpareigoti politikus[58].

Struktūra. Viena iš dažniausių priežasčių vykdyti reformą praeityje ir toliau esanti dabartinių permainų šaltiniu yra troškimas „sutvarkyti" vyriausybės struktūrą – dažniausiai tai būdavo vadinama reorganizavimu. Kadaise buvo vadovaujamasi prielaida, kad yra vienas geriausias būdas organizuoti tiek atskiras organizacijas, tiek ir visą viešąjį sektorių[59]. Tas tikėjimas moksliniu organizacinės struktūros pagrindu beveik išnyko, tačiau troškimas keisti struktūrą siekiant pagerinti vyriausybės darbą tebėra gyvas ir jį aktyviai įgyvendina politiniai ir administraciniai vadovai.

Vienas iš įprastų reorganizavimo modelių buvo panašių organizacijų ir veiklų jungimas. Tai yra logiškas požiūris į valdymo organizavimą, ir jis padeda iš dalies nukreipti bendra vaga susijusias veiklos rūšis ir galbūt sumažinti bendrąsias administravimo išlaidas. Čia iškyla ta problema, kad palyginti nedaug vyriausybinių programų susijusios tik su vienos rūšies veikla arba turi vienintelį tikslą. Todėl daugumą organizacijų galima būtų sujungti su keliomis kitomis organizacijų grupėmis. Pavyzdžiui, Jungtinių Valstijų Kranto apsaugos tarnyba įvairiu laiku priklausė Iždo ministerijai, Gynybos ministerijai, o dabar – Transporto ministerijai.

Kita priežastis reformuoti valdymo struktūrą yra siekis geriau koordinuoti įvairias viešojo sektoriaus veiklas. Vyriausybė paprastai gan gerai dirba vertikalioje plotmėje siedama suinteresuotas visuomenės grupes su įstaigomis ir ministerijomis, besirūpinančiomis ir saugančiomis jų interesus; žemės ūkio ministerijos būna susijusios su suinteresuotomis grupėmis ir galbūt reikšmingais įstatymų leidžiamosios valdžios komitetais. Vyriausybė nedirba taip ge-

rai struktūrindama politikos sričių sąveiką arba formuluodama nuoseklius tikslus ar programas; tos pačios žemės ūkio ministerijos retai kada būna pasirengusios bendradarbiauti su suinteresuotomis gamtosaugininkų grupėmis. Todėl reorganizacija kartais naudojama kaip priemonė koordinavimui ir veiksmų darnai stiprinti.

Politikos keitimas. Lesteris Salamonas teigė, kad tikėtina, jog reorganizacija labiau padėtų sėkmingai keisti politiką, negu mėginti didinti efektyvumą[60]. Salamonas rėmėsi prielaida, kad keičiant organizacijai įprastus bendravimo ir sąveikos modelius, galimi viešosios politikos pokyčiai, o dėl reformos nors kiek padidėjęs efektyvumas greičiausiai bus trumpalaikis. Pavyzdžiui, toliau aptardami anksčiau pateiktą pavyzdį galime sakyti, kad Kranto apsaugos tarnybą perkėlus iš Iždo į Transporto ministeriją, jos vadovas, ko gero, gaus daugiau atmintinių dėl laivybos saugumo ir mažiau dėl to, kaip užkirsti kelią kontrabandai, nors jo organizacija ir toliau atliks abi funkcijas. Galima tikėtis, kad organizacijos prioritetai bus pakeisti reaguojant į pasikeitusią jos vietą vyriausybės struktūroje.

Vykdydami reformą, rinkos metodų šalininkai gali turėti net dar fundamentalesnių politinių tikslų. Jie nori kuo daugiau politikos sričių pakeisti rinka grindžiamomis politikos sritimis manydami, jog programos susidurs su konkurencija, o dalyviai galės kažkiek rinktis iš alternatyvių paslaugų tiekėjų. Panašiai rinkos reformatoriai nori kur tik įmanoma kokia nors forma įdiegti kainos mechanizmą, leidžiantį sumažinti programai skiriamų mokesčių dydį ir išsiaiškinti realią visuomeninę kokios nors paslaugos paklausą. Tad devintajame ir paskutiniajame praėjusio amžiaus dešimtmečiais įgyvendinant daug anksčiau buvusių „nemokamų“[61] programų, pradėta imti mokestį, turintį iš dalies arba visiškai padengti programų išlaidas.

Skaidrumas ir atskaitomybė. Kaip jau minėjome keletą kartų, viena iš keleto priežasčių reikalauti reformos yra troškimas padidinti viešojo sektoriaus skaidrumą ir atskaitomybę. Šie terminai svarbūs kalbant apie valdymą ir apibrėžiant jo santykį su visu viešuoju sektoriumi, bet jų reikšmė gali būti nepagaunama, o jie patys gali būti tiesiog dalis politinės retorikos, siejamos su skirtingais požiūriais į viešąjį sektorių. Nors reformos gynėjai išsako daug skirtingų minčių dėl jos, jie visi remiasi prielaida, kad tradiciniai atskaitomybės elementai viešajame sektoriuje nebeveikia kaip privalėtų veikti.

Įdomu, kad viena paplitusi reakcija į reformų procesą buvo mėginimai iš naujo pagrįsti senesnių atskaitomybės stilių svarbą ir atgaivinti buvusias kontrolės formas. Tai ypač pasakytina apie kai kurias Westminsterio tipo vyriausybes, kurioms atskaitomybės teorija faktiškai turėjo konstitucinį statusą.

Tai taip pat pasakytina apie kai kurias legalistines administracines sistemas, kuriose buvo jaučiama, jog lemtingai svarbu grįžti prie griežtesnės teisinės atskaitomybės formos ir valstybės tarnautojų veiksmų apribojimų. Tačiau šias konservatyvias reakcijas į atskaitomybės problemas daugiausia užgožė troškimas sukurti naujas ir populiaresnes formas, kuriomis visuomenės valia būtų primetama biurokratijai.

Politika. Galiausiai vykstant administracinei reformai, politika yra švietalas. Nors gali būti kiek nori svarių objektyvių priežasčių daryti reformas, kol nebus politinės valios keisti administravimo sistemą, tol greičiausiai nedaug kas keisis. Jau parodėme, kad daug gyventojų viešąjį sektorių laiko problema. Todėl politiškai naudinga pulti biurokratiją per rinkimų kampanijas, o tapus išrinktam į pareigas, pamėginti šiek tiek parodyti, jog kažkas daroma siekiant ją kontroliuoti ir sumažinti jos svarbą.

Nors galima šiek tiek politiškai laimėti pliekiant biurokratiją, ironiška, jog galima mažai ką laimėti iš tikrųjų investavus daug politinio kapitalo į tai, kad būtų keičiamas viešasis administravimas. Atrodo, jog visuomenė beveik nepastebėjo net per praėjusius kelis dešimtmečius įgyvendintų didelio masto reformų, tad jos, matyt, nedavė bent kiek didesnės rinkiminės naudos šias reformas skatinusiems politikams[62]. Atrodo, daugelio šalių visuomenės turbūt mano, jog visokie biurokratijos pokyčiai iš esmės kosmetiniai, iš tikrųjų nekeičiantys būdo, kuriuo bus teikiamos viešosios paslaugos. Todėl imdamiesi reformuoti biurokratiją, politikai dažnai sulaukia tik trumpalaikio dėmesio, o einančių pareigas politikų pradinį entuziazmą gali pakeisti akivaizdus suinteresuotumo vykdyti permainas praradimas.

Ne visa politika yra partinė, rinkiminė politika. Visos vyriausybės taip pat smarkiai imasi organizacinės, su administracine reforma susijusios politikos. Viena vertus, centrinės įstaigos[63] dažnai vaidina lemiamą vaidmenį remdamos reformas ir skatindamos (arba versdamos) reformuotis kitas viešojo sektoriaus dalis. Kita vertus, šitos organizacijos pačios dažnai būna labiausiai nereformuoti vyriausybės dariniai. Tad dažnai būna daug stumdymosi dėl to, kokia tam tikrų reformų prasmė ir kaip jas reikia įgyvendinti. Visoje šioje biurokratinėje politikoje vienas akivaizdžių rezultatų buvo tas, kad tuo laikotarpiu, kai decentralizavimas buvo laikomas svarbiausia vertybe, programų valdymas tapo labiau centralizuotas ir atsidūrė centrinių įstaigų rankose. Bet tai yra tik vienas iš daugelio paradoksalių rezultatų, gautų reformuojant viešąjį sektorių[64].

IŠVADA

Administracinės reformos įgyvendinimas buvo svarbiausia vyriausybių veikla per paskutiniuosius kelis dešimtmečius. Tačiau tai nėra nediferencijuota veikla. Ji vyko įvairiomis politinėmis sąlygomis, kurios lėmė skirtingas jos formas. Tie skirtumai kai kuriais atžvilgiais susiję su skirtingomis intelektualinėmis reformų ištakomis. Interpretacijų skirtumai taip pat gali būti susiję su šalių, kuriose realizuojamos šios interpretacijos, politinių ir administravimo tradicijų skirtumais. Taigi reformų prasmės išskleidžiamos politiškai ir kultūriškai, o kai kurie nominalūs viešojo sektoriaus pokyčiai realioje praktikoje gali reikšti labai skirtingus dalykus. Ypač ryškūs skirtumai tarp pramoninių šalių ir besiformuojančių Centrinės ir Rytų Europos demokratijų, taip pat trečiojo pasaulio šalių. Nors kai kurios turtingesnėse šalyse vykdomos tos pačios reformos taip pat įgyvendinamos mažiau išsivysčiusiose šalyse, tų reformų reikšmė gali būti kitokia ir jos gali nepaliesti šiose šalyse iškilusių atskaitomybės ir kontrolės problemų ar net jas padidinti.

Nors šiose administracinėse sistemose reformų idėjos interpretuojamos iš esmės skirtingai, tarp pačių reformų yra (tai jau pažymėjome anksčiau) ir nuostabių panašumų. Daug tokių pat pokyčių įgyvendinama beveik visose šiose šalyse, nors skirtingais būdais, skirtingais greičiais ir net dėl skirtingų priežasčių. Lyginamieji tyrimai svarbūs todėl, kad iš šių bendrų paskatų gauti skirtingi rezultatai leidžia pažvelgti, kaip įvairios politinės ir administracinės sistemos reaguoja į poreikių kaitą bei į poreikį interpretuoti politikos ir vadybos idėjas.

Gera naujiena yra tai, kad reformos sukūrė ištisą naują laboratoriją viešojo administravimo visame pasaulyje tyrinėjimams. Norint suprasti politinius ir administracinius procesus lyginamuoju požiūriu, naudinga stebėti, kaip įvairios šalys reaguoja į tas pačias paskatas keistis. Per keletą praėjusių dešimtmečių vykstant reformoms, tokių bendrų paskatų būta, nes idėjos, kas yra gera vadyba, išplito po pasaulį tiek savaime, tiek veikiant tokiems veiksniams kaip tarptautinės organizacijos ir konsultantai. Patekusios į skirtingas administravimo kultūras, šios idėjos buvo suprastos ir įgyvendintos skirtingai, tad bendra permainų kalba slepia kur kas didesnę painiavą bei įvairovę.

IŠNAŠOS

1. National Performance Review, *Creating a Government That Works Better and Costs Less* (The Gore Report) (Washington, DC: Government Printing Office, March, 1993).
2. Žr. Tony Verhiejen and D. Coombes, eds, *Innovations in Public Management* (Cheltenham: Edward Elgar).

3. Pavyzdžiui, dažnai teigiama, jog Vokietija ir kitos administracinės sistemos, perėmusios vokiškąjį *Rechtsstaat* požiūrį į administravimą, palyginti menkai pasikeitė reaguodamos į reformų protrūkį pasaulyje. Atrodo tiesa, kad čia nebuvo radikalių reformų programų, randamų daugelyje šalių. Tačiau, kita vertus, būta virtinės mažesnių reformų, kurios lėmė reikšmingus sistemos pokyčius. Žr. E. Schroter and H. Wollmann, „Public Sector Reforms in Germany: Whence and Where", *Haillonen Tutmikus*, 3, 1997, 184-200.
4. Žr., pavyzdžiui, M. M. Khan, *Administrative Reform in Bangladesh* (New Delhi: South Asian Publishers, 1999).
5. Žr. Peter Hennessy, *Whitehall* (New York: The Free Press, 1987).
6. William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine/ Atherton, 1971).
7. Atilla Agh, „Paradoxes of Reform in Eastern and Central Europe", in J. J. Hesse, C. Hood and B. G. Peters, *Paradoxes of Administrative Reform* (Berlin: Nomos, 2000).
8. E. F. Rosenbaum, Frank Bonker and Hans-Jurgen Wagener, *Privatization and the Emergence of Markets* (New York: St. Martin's Press, 2000).
9. Žr. Vincent Wright, *Privatization in Western Europe;* L. Parotti and V. Wright, *Privatization Policies* (Cheltenham: Edward Elgar, 2000).
10. S. Horton and D. Farnham, eds, *Human Resource Flexibilities in the Public Service: International Comparisons* (London: Macmillan, 1999).
11. Žr. Organization for Economic Cooperation and Development, *Private Pay for Public Work: Pay-for-Performance for Public Sector Managers* (Paris: OECD, 1993).
12. Kai kuriose sistemose tam tikrą laiką taip buvo, bet net uždarą karjeros struktūrą turėjusiose sistemose dabar konkuruojama dėl daugelio postų.
13. M. Jerome-Forget, J. White and J. M. Wiener, *Health Care Reform Through Internal Markets* (Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995).
14. Žinoma, šių reformų gynėjai mano, kad galimybės rinktis padidėja, jeigu yra ir viešojo, ir privataus sektoriaus pasirinkimo alternatyva.
15. E. Steurle, „Vouchers", in L. M. Salamon, ed., *Handbook of Policy Instruments* (New York: Oxford University Press, 2000).
16. Žr. E. Steurle, „Vouchers", in Lester M. Salamon, ed., *Handbook of Policy Instruments* (New York: Oxford University Press, 2001).
17. Žr. Murray Horn, *The Political Economy of Public Administration* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995); J. Brehm and S. Gates, *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999).

18. Peter Self, *Government by the Market?* (Boulder, CO: Westview, 1995); James G. March and Johan P. Olsen, *Democratic Governance* (New York: Free Press, 1995).

19. Žr. Patrician W. Ingraham, „Of Pigs and Pokes and Policy Diffusion", *Public Administration Review.*

20. Rensis Likert, *The Human Organization: Its Management and Value* (New York: McGraw-Hill, 1967; Chris Argyris, *Increasing Leadership Effectiveness* (New York: Wiley, 1976).

21. Dauguma federalinėse organizacijose panaikintų pareigybių buvo viduriniosios grandies vadybininkai, kurių darbas buvo žvilgčioti per realiai atliekančių valdymo darbą „gatvės lygio biurokratų" petį.

22. Apie ipareigojimų suteikimą žr. B. Guy Peters and Jon Pierre, „Citizens Versus the New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment", *Administration and Society,* 22, 2000, 9-28.

23. Galių suteikimas yra vienas svarbiausių dalyvavimo šalininkų kovos šūkių. Problema ta, kad plečiant galių suteikimą tokiomis įvairiomis kryptimis, galima sukelti tiek konfliktą, tiek ir paskatinti dalyvauti.

24. Mechanizmai, padedantys įtraukti į politikos formavimą, dažnai nėra taip gerai išplėtoti kaip įtraukiantys į jos įgyvendinimą. Be viso kito, „demokratija" reiškia, kad tokiuose viešuosiuose klausymuose plačiosios visuomenės vaidmuo gali tapti svarbesnis negu organizacijos narių vaidmuo.

25. Peters and Pierre, „Citizens Versus the New Public Manager", *op. cit.*

26. Žr. Constance Horner, „Deregulating the Federal Service: Is the Time Right?, in J. J. Dilulio, ed., *Deregulating the Public Service* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1994).

27. Žr. Steven Kelman, „Deregulating Federal Procurement: Nothing to Fear But Discretion Itself?", in J. J. Dilulio, ed., *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1994).

28. *ibid.*

29. R. Raamamurti, „Public Entrepreneurs: Who They Are and How They Operate", *California Management Review,* 28, 142-158.

30. Žr. Richard Rose, *The Problem of Party Government* (London: Macmillan, 1974).

31. Žr. Peter Aucoin and Ralph Heintzmann, „New Dimensions of Public Accountability", in B. Guy Peters and Donald J. Savoie, eds, *Governance in the 21st Century* (Montreal: McGill/Queens University Press, 2000).

32. S.E. Bleecker, „The Virtual Organization", *The Futurist,* 28, 1994, 9-12; D. Chisholm, *Coordination Without Hierarchy* (Berkeley: University of California Press, 1988).

33. Kaip pažymėta, šie modeliai ir ypač rinkos samprata aiškiai susiję su akademine literatūra apie valdymą ir administravimą.
34. Lankasterio grafystės kancleris, *Next Steps: Agencies in Government*, 1997 Pranešimas (London: HMSO, 1998).
35. Jong S. Jun and Hiromi Muto, „The Politics of Administrative Reform in Japan: More Strategies, Less Progress, *International Review of Administrative Sciences*, 64, 1998, 195-202.
36. S. Wilks, „Sweden", in N. Flynn and F. Strehl, eds, *Public Sector Management in Europe* (London: Prentice-Hall, 1996).
37. A.-S. Krarup, „Administrative Reform in Danish Central Government", administracinės reformos seminarui parengtas pranešimas, Aarhuso universitetas, Aarhus, Danija, 1999 m. ruduo.
38. Tai yra pačios vyriausybės veiklos kaštai, palyginti su pinigais, kurie gali būti paskirstyti piliečiams per įgyvendinamas programas.
39. Asmens ir organizacijos atlikto darbo susiejimas yra kitas viešosios (ir privačiosios) vadybos filosofinis akmuo.
40. Steurle, *op. cit.*
41. M. Vander Weele, *Reclaiming Our Schools: The Battle Over Chicago School Reform* (Chicago: Loyola University Press, 1994).
42. E. Sorenson, „Democracy and Empowerment", *Public Administration*, 75, 1997, 553-567.
43. J. Hoff, „Medbergskab, brugerrolle og makt", in J. Andersen, ed., *Medbergsmakt* (Kobenhavn: Sistema, 1993), pp. 75-106.
44. Mokesčius renkančių pareigūnų elgesys su visuomene buvo viena iš paskatų reformuoti Vidaus pajamų tarnybą Jungtinėse Valstijose.
45. Žr. P. Aucoin and R. Heintzman, *op. cit.*
46. Žr. B. Guy Peters, *The Future of Governing*, 2nd edn (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2001).
47. Šiuos sunkumus, remdamasi Britanijos Nacionalinės sveikatos tarnybos pavyzdžiu, įdomiai atskleidžia Melanie Phillips straipsnyje „Think the NHS is Sick? They'll Make it Sicker", *The Sunday Times*, 1999 spalio 17.
48. Čia labai lengva pritaikyti senovinį posakį „qui custodient ipsos custodes".
49. Žinoma, išsivysčiusiose demokratinėse šalyse taip pat yra daug korupcijos. Žr. D. Della Porta and Yves Meny, *Democracy and Corruption in Europe* (London: Pinter, 1997).
50. Vito Tanzi, *Policies, Institution and the Dark Side of Economics* (Cheltenham: Edward Elgar, 2000).

51. Per Laegreid and Paul G. Roness, „Administrative Reforms as Organized Attention", in M. Egeberg and P. Laegreid, eds, *Organizing Political Institutions: Essays for Johan P. Olsen* (Oslo: Scandinavian University Press, 1999).

52. J. Boston, „The Theoretical Underpinnings of State Restructuring in New Zealand", in J. Boston *et. al.*, eds, *Reshaping the State* (Auckland: Oxford University Press, 1991).

53. Bet žr. Eckhard Schroter, „Bureaucrats and Politicians in Germany", in J. Pierre and B. Guy Peters, eds, *Bureaucrats and Politicians in Administrative Reform* (London: Routledge, 2001).

54. John Halligan, „Australia and New Zealand", in J. J. Hesse, C. Hood and B. G. Peters, eds, *Paradoxes of Public Reform* (Berlin: Decker and Humblot, 2001).

55. William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine/ Atherton, 1971).

56. Vienas pavyzdys galėtų būti Jungtinės Karalystės Nacionalinė sveikatos tarnyba. Išlaidų sveikatos apsaugai procentas, palyginti su BVP, čia mažiausias tarp išsivysčiusių šalių, bet rezultatai, pavyzdžiui, išgijusių nuo vėžio skaičius, taip pat daug prastesni negu kitose šalyse.

57. Žr. 7 skyrių.

58. Žr. Christopher Hood, „De-Sir Humphreying the". Čia turimas omenyje BBC televizijos serialo *Yes, Minister* veikėjas.

59. Klasikinę kritiką žr. Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (New York: Free Press, 1947).

60. Lester Salamon, „Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action", *Public Policy*, 29, 1981, 255–275.

61. Čia kaina visada buvo, bet juos turėjo prisiimti mokesčių mokėtojai, o ne vartotojas.

62. Galima šio apibendrinimo išimtis yra p. Thatcher Jungtinėje Karalystėje. Žr. Christopher Hood, „Of Shocks and Long-Tenure", in J. P. Olsen and B. G. Peters, eds, *Lessons from Experience: Learning About Administrative Reform* (Oslo: Scandinavian University Press, 1996).

63. Centrinės įstaigos yra organizacijos, kontroliuojančios kitas vyriausybės organizacijas ir paprastai glaudžiai susijusios su aukščiausiuoju vykdomosios valdžios pareigūnu. Žr. Colin Campbell and George Szablowski, *Superbureaucrats: Central Agencies in Comparative Perspective* (Toronto: Macmillan of Canada, 1974).

64. Diskusiją dėl daugelio paradoksų žr. J. J. Hesse, C. Hood and B. G. Peters, eds, *The Paradoxes of Administrative Reform* (Berlin: Decker and Humblot).

Dešimtas skyrius

VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS DVIDEŠIMT PIRMAME AMŽIUJE

Administruoti viešąsias programas niekada nebuvo lengva. Efektyviai administruoti sunku dėl paties vyriausybinių programų pobūdžio – jų įvairialypių tikslų, neišmatuojamo ar net nenustatomo naudingumo bei jų politinio aspekto. Bet administruoti viešąsias programas tapo net dar sunkiau dešimtajame dešimtmetyje, o mums žengiant į dvidešimt pirmą amžių problemos toliau sunkėja. Didėjančius efektyvaus viešojo valdymo sunkumus lemia keli ekonominės, socialinės ir politinės administravimo aplinkos aspektai. Be to, valdymo idėjų ir ideologijų pokyčiai metė rimtus iššūkius viešiesiems vadybininkams, įpratusiems prie hierarchinės vadybos, Weberio aprašyto biurokratijos tipo ir politinės atskaitomybės formų.

Galbūt, svarbiausias veiksnys, darantis įtaką administravimui, yra realus arba suvokiamas viešojo sektoriaus turimų išteklių skurdumas. Septintojo dešimtmečio ekonomikos „pirmyn pirmyn" dienos seniai praėjo, ir net miglotas septintojo dešimtmečio ekonomikos vaizdas atrodo mielesnis politiniams lyderiams, turintiems priimti sprendimus dėl pajamų ir išlaidų naujo šimtmečio pradžioje. Didžiausią nerimą keliantis devintojo dešimtmečio ekonominių problemų aspektas yra tai, kad, kitaip negu kitais pokario laikotarpio nuosmukių atvejais, aiškiai sutariama, jog nėra trumpalaikio problemų sprendimo, ir tikėtina, kad užtruks laikotarpis, kai ekonomika auga lėtai arba visai neauga. Nors būta periodiškų kilimų ir nuosmukių, netikrumo laikotarpis jau trunka pusantro dešimtmečio, o jo galo nematyti.

Absoliutus (žemas) augimo lygis nėra vienintelė ekonomikos problema, daranti įtaką administravimui dvidešimt pirmame šimtmetyje. Net augimui vėl pasiekus ankstesnįjį lygį, atrodo, kad užimtumas nedidės tiek pat, kiek didės produktyvumas. Anksčiau tai buvo galima sakyti apie gerai apmokamas darbininkiškas profesijas, bet dabar vis labiau pasakytina ir apie tarnautojų profesijas. Tai reiškia, kad viešasis sektorius turės labiau imtis suaugusiųjų švietimo, profesinio mokymo ir t. t., be to, turės iš naujo peržiūrėti tokias socialines programas kaip socialinės apsaugos programos, kurių prielaida anksčiau buvo stabilus užimtumas. O mažiau išsivysčiusios šalys vėl patirs pramoninių šalių konkurenciją, mat pramoninės šalys gali norėti sumažinti atlyginimus ir išmokas, kad galėtų efektyviau konkuruoti su šalimis, kuriose atlyginimai mažesni.

Administruoti sunku ne tik dėl ekonomikos būklės. Piliečiams vis labiau įkyri „biurokratijos" vadovavimas jų gyvenimui, ir net šalyse, turinčiose stiprios ir palyginti geranoriškos valdžios tradicijas (Švedijoje, Jungtinėje Karalystėje), būta priešiškumo biurokratijai ir administravimui apraiškų. Kitose, labai biurokratizuotose sistemose (Kuboje, Kinijos Liaudies Respublikoje) greitos ekonominės pažangos siekimas lėmė ryškų debiurokratizavimą[1]. Gyventojų priešiškumą valstybinėms organizacijoms iš dalies skatina buvusios po-

litikos ir įgyvendintų programų nesėkmės, skatinančios abejoti „naujų" programų efektyvumu. Didžiausios nesėkmės patirtos ekonomikos valdymo srityje, bet tokia lemtis ištiko ir daugelį socialinių bei švietimo programų[2].

Trečia, administruoti sunku dėl vis labiau išcentrinio valdymo pobūdžio ir jo sudėtingėjimo. Viešosios organizacijos tiesiogiai susijusios su privataus sektoriaus organizacijomis, tad piliečiai gali abejoti, ar daugeliu atvejų viešasis sektorius tarnauja „viešajam interesui". Negana to, pačiame viešajame sektoriuje yra tiek daug organizacijų, kurios daro įtaką vienos programos administravimui, kad tarporganizacinė politika komplikuoja to, kas iš pažiūros atrodo esanti paprasta programa, administravimą[3]. Be to, teikiant viešąsias paslaugas, didėja viešojo sektoriaus priklausomybė nuo privačių veikėjų, o tai dar labiau stiprina jau veikiančias išcentrines jėgas.

Galiausiai kaip valdžios organizacijos patiria stiprų privataus sektoriaus spaudimą, taip nacionalinės vyriausybės patiria tarptautinių jėgų spaudimą[4]. Vyriausybės, kadaise galėjusios iš esmės kontroliuoti savo šalių ekonominę ir socialinę sistemas, įsitikina, kad jų kontrolę dešimtame dešimtmetyje riboja platesnė tarptautinė aplinka. Ši situacija verčia tobulinti organizacijas ir politikos vykdymo priemones, kurios lankstesnės ir labiau pritaikomos negu tos, kurias paprastai turi viešasis sektorius. Be to, turi keistis ir politikos tikslai, kad ši politika atitiktų didėjantį gamybos veiksnių, ypač kapitalo, mobilumą globalizuotoje ekonomikoje. Tad jeigu valdžia nori daryti įtaką verslo plėtojimo vietai, tikrasis jos politikos taikinys gali būti bendruomenės piliečiai, o ne pati kompanija.

SKURDAS IR VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS

Daugumai pasaulio šalių skurdas yra pamatinis ir pastovus gyvenimo faktas, o daugumai Vakarų šalių jis yra naujesnis reiškinys. Ilgalaikis skurdas beveik visose trečiojo pasaulio šalyse kelia milžiniškas problemas viešųjų programų administratoriams. Biudžeto formavimą ir planavimą lydintis netikrumas ir tas paprastas faktas, kad nėra išteklių teisėtiems gyventojų poreikiams tenkinti, visas pastangas tvarkyti šias ekonomikas ir visuomenes paverčia labai sunkiu uždaviniu net gabiausiam administratoriui[5].

Vakarų pasaulis ekonominius suvaržymus patyrė po keleto dešimtmečių greitos ir nuolatinės ekonomikos plėtros[6]. Šis sąlygų pasikeitimas privertė pertvarkyti politiką ir jos formavimo stilių, kurie anksčiau buvo grindžiami ekonomikos nuolatinės plėtros prielaidomis. Politiniams vadovams skurdas reiškė tai, kad jie, užuot skelbę geras naujienas, turėjo bent iš dalies prisiimti kaltę už varganą ekonomikos padėtį. Išryškėjęs išteklių trūkumas viešiesiems administratoriams reiškė tai, kad jiems teks pertvarkyti vidinę savo organizacijų

veiklą, santykius su įgyvendinamų programų klientais ir keisti lūkesčius dėl programų ateities. Administratoriai, kurie kadaise išgarsėjo plėsdami savo programas, dabar turi mėginti saugoti savo įvaizdį (ir karjerą) apribodami plėtrą ar net atsargiai genėdami tai, kas nereikalinga.

Vienas pasikeitęs pamatinis veiksnys yra tas, kad dėl ekonomikos augimo nebeįmanoma net patikimai finansuoti vis didėjančių valstybės tarnautojų atlyginimų. Pinigai galbūt nėra vienintelė – ar net geriausia – priemonė skatinti valstybės tarnautojus, bet jie tikrai nekenkia[7]. Pradėjus mažėti realioms valstybės tarnautojų pajamoms, kaip kad įvyko daugelyje šalių, tikėtina, jog smuks ir moralė[8]. Nuosmukis gali būti net dar ryškesnis tada, kai valstybės tarnautojai turi vykdyti ir programas, duodančias mažiau realios naudos jų klientams. Tikėtina, kad toks apkarpymų derinys sukels nevykėliškumo ir svetimumo programai ar net visai politinei sistemai jausmą. Tie darbuotojai praras tiek tiesioginį atlygį (atlyginimus), tiek ir netiesioginį atlygį (jausmą, jog jie teikia klientams tokias paslaugas, kokias norėtų teikti patys ir kokių pageidautų klientai). Vadinasi, administracijos vadovų uždavinys (labai sunkus) – rasti alternatyvius pasitenkinimo šaltinius savo darbuotojams. Kaip pamatysime vėliau, tai buvo iš dalies mėginta daryti keičiant programų valdymo praktikas.

Iš dalies prarasto pasitenkinimo darbu nė kiek nesušvelnina kylančios grėsmės, kad organizacijos bus mažinamos arba naikinamos. Dešimtajame dešimtmetyje tai galbūt vyko dažniau negu devintajame. Buvo įprasta manyti, kad vyriausybinės organizacijos „nemirtingos", bet devintojo dešimtmečio įvykiai neparemia tokio teiginio[9]. Daugumoje pramoninių ir kitų šalių įvykę pamatiniai kultūriniai pokyčiai padarė viešojo sektoriaus veiklą įtartinesnę. Jungtinėse Valstijose Reagano administracija svarstė galimybę panaikinti iš naujo sukurtas Švietimo ir Energetikos ministerijas bei daugelį mažesnių įstaigų. Jungtinėje Karalystėje „kvangų triuškinimas" baigėsi keleto šimtų pusiau vyriausybinių institucijų panaikinimu[10]. Net Švedijoje, kuri įkūnija gerovės valstybę ir didelę valdžią, buvo griežtai naikinamos ir mažinamos organizacijos. Faktiškai visose šalyse viena iš vyriausybės reakcijų į didėjančias išlaidas ir mažėjančias realiąsias pajamas buvo darbuotojų atleidinėjimas arba ištisų organizacijų naikinimas. Todėl vadybininkams iškyla sunkus uždavinys taip vadovauti tiems apkarpymams, kad kuo mažiau nukentėtų išliekančios organizacijos, darbuotojai ir klientai. Tai ypač svarbu turint omenyje, kad vyriausybė naikina vykdomas funkcijas kur kas rečiau negu programas arba organizacijas[11]. Tai reiškia, kad nors kai kurie darbuotojai gali būti atleisti, o organizacijos panaikintos, vyriausybė toliau teiks kai kurias ankstesnes paslaugas, todėl būtina rasti mechanizmus, padedančius sutelkti arba reorganizuoti programų vykdymą visiškai nesugriaunant valdymo rutinos.

Vienas iš svarbiausių metodų siekti šių tikslų – „privatizuoti" viešąsias programas ir pasitelkti įvairius alternatyvius paslaugų teikimo mechanizmus, kad būtų įgyvendinti valstybės tikslai.

Charlesas Levine'as pasiūlė tam tikras „karpymo vadybos" viešajame sektoriuje gaires[12]. Pirmasis sprendimas, kurį turi priimti kiekvienas vadybininkas, – ar priešintis apkarpymui, ar tik švelninti perėjimą nuo gausesnių prie ne tokių gausių paslaugų teikimo. Šios strategijos gali visiškai skirtis, nes griežtumas, rodomas aršiai kovojant prieš išlaidų mažinimą, tolesnius karpymus gali padaryti sunkesnius, arba jis gali baigtis visišku programos panaikinimu, o ne tik jos apkarpymu. Panašiai vadybininkas privalo suvokti savo patiriamų sunkumų priežastis. Strategiją įgyvendinti keblu, jeigu kylančių sunkumų priežastys grynai ekonominės ir jų nelemia tokie veiksniai, kad paslauga tapo nereikalinga arba organizacija prarado turėtą politinę paramą. Ekonominio nuosmukio atveju gali būti prasmingiau priešintis permainoms ir siekti, kad būtų labiau apkarpytos kitos organizacijos, o sumažėjus politinei paramai, galima daugiau laimėti kuo neskausmingiau įgyvendinant permainas. Nė viena iš šių galimybių neguodžia vadybininkų, suklestėjusių augimo ir plėtros metais, bet tai gali būti vienintelės pasirinkimo galimybės.

Devintajame ir dešimtajame dešimtmečiais vadyba tapo ir ateityje bus uždaviniu mėginti siekti teigiamų rezultatų turint menkus išteklius. Reikia ypač gabių vadybininkų, bet dėl senkančių išteklių ir mažesnių atlyginimų viešajame sektoriuje palyginti su privačiuoju tiems vadybininkams valdiškas darbas gali būti nepatrauklus. Valdžia atrodo esanti supančiota dvigubai: manantieji, kad ji neveiksminga, gali apriboti jos galimybes tapti veiksmingesnei. Pavyzdžiui, buvo teigiama, kad dėl Reagano administracijos vykdyto Jungtinių Valstijų federalinės biurokratijos puolimo valdymas tapo mažiau veiksmingas, nors buvo siekiama didesnio veiksmingumo[12].

DIDĖJANTYS IŠŠŪKIAI VALDŽIAI IR ADMINISTRACIJAI

Sunkumų administratoriams kelia ne tik ekonominės sąlygos, bet ir patys piliečiai, kurie, kitaip negu anksčiau, nebėra nuolankūs prašytojai. Atrodo, kad administratorių patiriami didėjantys sunkumai susiję su virtine faktorių. Susidūrę su šiais faktoriais, piliečiai gali rinktis „išeiti, triukšmauti arba būti lojalūs"[13]. Tai reiškia, kad jie gali mėginti išvengti valdžios daromos įtakos, gali išreikšti savo nepritarimą jos veiksmams arba gali tiesiog sutikti su tuo, kas vyksta.

Vienas veiksnys, verčiantis piliečius svarstyti šias tris pasirinkimo galimybes, yra šiuolaikinės valdžios mastas. Kai kurie piliečiai jaučia, kad dėl valdžios augimo blogėja jų padėtis, ir todėl nėra linkę pripažinti valdžios įsakymų.

Tokia reakcija gali būti konkreti: pavyzdžiui, asmenys nenori gerbti tokių įstatymų ir taisyklių kaip, tarkime, mokesčių įstatymai; arba ji gali būti bendresnio pobūdžio: dalis piliečių mėgina iš pinigais grindžiamos, reguliuojamosios ekonomikos sugrįžti prie paprastesnio gyvenimo[14]. Net ir nesant tokių kraštutinių reakcijų, piliečiai gali būti tiesiog menkiau nusiteikę nedvejodami pripažinti įstatymus ir taisykles ir jie gali mėginti išvengti mokesčių bei kitų, jų manymu, primestų įstatymų, o ne juos apeiti.

Augant valdžiai, kartu sudėtingėja daugelis įstatymų bei taisyklių ir jų tarpusavio ryšiai. Šiuolaikinėje visuomenėje asmuo atsiduria plačiame politikos sričių lauke, o kai kurios iš jų viena kitai prieštarauja arba net viena kitą neigia. Atskirų biurokratijų, kuriančių kokios nors pramonės šakos ar kokio nors elgesio taisykles, gali būti tiek daug ir jų veiksmai gali būti tokie nekoordinuoti, kad individas jaučia, jog valdžia nežino, ko nori, tad kodėl pilietis turėtų mėginti joms tai nurodyti? Dažnai tai akivaizdžiai matyti iš socialinės politikos ir jos ryšio su mokesčių politika, kai šios politikos gali būti nesuderintos ir pasmerktos žlugti iš vidaus[15].

Beje, piliečiai visa tai matė ir anksčiau. Mėginantis įgyvendinti „naują" programą administratorius gali įsitikinti, kad tą programą buvo nesėkmingai mėginta įgyvendinti anksčiau. Atrodo, kad vyriausybės dažnai iš naujo atranda savo anksčiau atmestus sprendimus, ypač tais atvejais, kada jos keičiasi ir iš dalies prarandama institucinė atmintis[16]. Net kai sprendimas būna iš tiesų naujas, virtinė pokyčių kurioje nors politikos srityje gali išprovokuoti cinizmą ir nenorą pripažinti programinius pokyčius. Ši problema buvo ypač ryški socialinės politikos srityje, kurioje vienas po kito vykstantys pokyčiai buvo reklamuojami kaip žmonių, kuriems mažiau pasisekė, problemos *sprendimas*, bet čia kiekviena programa iš tikrųjų yra tik dar vienas etapas ilgame kelyje mėginant išspręsti visas problemas.

Galiausiai daug politikos iniciatyvų tiesiog nedavė lauktų rezultatų[17]. Be to, daugelis anksčiau dirbusių žmonių gali pasirodyti dirbą neefektyviai ir esą nerangūs. Tiesą sakant, nors vyriausybė dažnai raginama spręsti problemas, kurių išspręsti pasirodė esąs nepajėgus privatusis sektorius, bet yra daug vyriausybės nesėkmių ir jos nesugebėjimo veiksmingai dirbti pavyzdžių. Daugelis skundų dėl reguliavimo kaip priemonės siekti tam tikrų visuomenės pageidaujamų rezultatų buvo grindžiami tuo, kad tiesioginis veiklos draudimas gali nebūti toks veiksmingas, kaip paskatų veikti kūrimas arba mokestiniai mechanizmai. Todėl buvo pasiūlytos kelios alternatyvos tiesioginiam vyriausybės kišimuisi.

Viena dažniausiai minimų alternatyvų – mokestinės paskatos, ypač aplinkosaugos srityje. Užuot draudus teršti aplinką arba nustačius maksimalius leistinos taršos dydžius, įmonėms galima skirti tokius mokesčius, kurie priklau-

sytų nuo to, kiek jos teršia aplinką. Pavojus būti apmokestintoms turėtų paskatinti įmones mažinti jų gamyklų skleidžiamą taršą. Be to, kadangi labiau klestinčios įmonės sugebėtų lengviau sumokėti taršos mokesčius, jos taptų pelningesnės, o ekonominiai ištekliai būtų panaudojami geriau.

Radikalesnis menamo valdžios neefektyvumo ir nerangumo problemos sprendimas būtų iš naujo privatizuoti konkrečias valstybės atliekamas funkcijas[18]. Būtent vyriausybės administruojamos programos turėtų būti sugrąžintos privačiajam sektoriui, nors valdžia šiek tiek kontroliuotų ir reguliuotų jų vykdymą. Iš principo beveik visas viešojo sektoriaus vykdomas programas galėtų perimti privatusis sektorius, o Jungtinėse Valstijose ir kitose šalyse kai kurios iš šių programų vėl privatizuojamos. Privatusis sektorius galėtų vykdyti ir vykdė net kai kurias tokias tradicines valdžios funkcijas kaip gaisrinė ir policijos apsauga[19]. Yra ir ekstremistinis požiūris, pasak kurio privačioms įmonėms būtų galima išparduoti ir tokius dalykus kaip gatvės. Praktiškai kurdama visą infrastruktūrą (kelius, vandentiekį, kanalizaciją ir t. t.), vietos valdžia, užuot pasikliovusi vyriausybės parama, vis dažniau pasitelkia privačius savininkus. Tačiau nėra garantijų, kad ši sistema pamalonins ką nors daugiau, o ne vien jos gynėjų ideologines nuostatas. Kadangi daugelis viešųjų paslaugų susijusios su monopolinių teisių suteikimu jų teikėjams, pavyzdžiui, kelių statytojams, tokiu atveju konkurencijos būtų ne daugiau, negu jos būta tada, kai paslaugą teikė viešasis sektorius. Be to, didelės organizacijos viešajame sektoriuje gali daugelį vyriausybės teikiamų paslaugų trūkumų lemti tiek pat, kiek juos apskritai lemia bet kokia didelė organizacija.

Tačiau per šiuos dešimtmečius pasikeitė ne tik piliečių polinkiai. Tiek viešojo, tiek ir privataus sektorių darbuotojų nuostatos dabar kitokios negu buvo iki devinto dešimtmečio. Didelės organizacijos tradiciškai priklausė nuo to, kiek jų darbuotojai pasirengę pripažinti viršininkų autoritetą bei organizacijos taisykles ir procedūras. Dauguma darbuotojų nebenori nedvejodami pripažinti šio lygio kontrolės. Taisykles ir tvarką dabar reikia aiškinti, o darbuotojai tikisi dalyvauti formuojant politiką, kuri turės įtakos jų darbui. Tačiau ilgalaikėje perspektyvoje dėl tokio dalyvavimo, arba „galių suteikimo" darbuotojams, gali pagerėti darbas, nes darbuotojai labiau atsiduoda organizacijos tikslams ir procedūroms. Tai ypač pasakytina apie Japonijos ir šiek tiek mažiau – apie Skandinavijos organizacijas. Bet vadybininkams, neįpratusiems šitaip bendrauti su darbuotojais, gali būti sunku prisitaikyti. Valdymas nebegrindžiamas valdžia ir vis labiau tampa aiškinimo ir diskusijų procesu net tokiose autoritariškiausiose viešojo sektoriaus organizacijose kaip armija ir policija.

ADMINISTRAVIMO SUDĖTINGUMAS

Valstybės funkcijų privatizavimas susijęs su kitu ryškiu administravimo devintajame dešimtmetyje bruožu, dėl kurio pasunkėjo viešojo sektoriaus vadybininko darbas. Vis sudėtingesnės tampa „įgyvendinimo struktūros", kurioms vadovauja tie vadybininkai. Vienas iš šio sunkumo aspektų – didėjantis viešojo ir privačiojo sektorių sąryšis. Kitas aspektas – paties viešojo sektoriaus sudėtingumas. Tradicinė liberali socialinė mintis atskyrė valstybę nuo visuomenės. Valstybė laikoma teisėtos visuomenės valdžios įsikūnijimu su sąlyga, kad įgyvendinamos pamatinės sutartinės arba prigimtinės teisės[20]. Devintajame dešimtmetyje šališkas valstybės ir visuomenės skyrimas daugumoje pramoninių visuomenių nebėra labai pagrįstas. Panašiai plataus valstybės institucijų diferencijavimosi negalėjo būti daugumoje mažiau industrializuotų visuomenių[21] ir visai negalėjo būti keliose tebesančiose socialistinėse valstybėse.

Pirmiausia viešasis sektorius vis labiau naudojasi privataus sektoriaus ištekliais ir sugebėjimais. Daug viešųjų programų įgyvendina privačios organizacijos. Jų veiklos spektras platus – nuo lėktuvų kabinų personalo raginimų keleiviams prisisegti saugos diržus iki profesionalių organizacijų daromų sprendimų dėl to, kam reikia, o kam nereikia suteikti teisę verstis kokia nors profesija. Sudėtingesnis viešosios politikos privataus įgyvendinimo modelis – plačiai pasitelkiamos žemės ūkio organizacijos, įgyvendinančios valstybinę žemės ūkio politiką[22]. Įgyvendinant šiuos įstatymus, paprastai dalyvauja vietinės organizacijos, kurios savo nariams skirsto centralizuotai nustatytas išmokas už pasėlių plotus. Galiausiai privačios organizacijos pasitelkiamos teikiant paslaugas, kurias apskritai galėtų tiesiogiai teikti valstybės tarnautojai. Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje vyriausybė sudaro sutartis su Teisės draugija, kad ši teiktų teisines paslaugas gyventojams. Vyriausybės sudarinėja įvairių gėrybių ir paslaugų teikimo sutartis, bet tik ką minėto tipo sutartys yra visai kitokios. Jos leidžia ir reikalauja, kad organizacija, įgyvendindama įstatymą veiktų valdžios vardu. Valdymas sutartiniu pagrindu kartu yra ir atitolęs valdymas, tad atskaitomybės ir kontrolės problemos, kurios labai svarbios norint suprasti viešąjį administravimą, tampa net dar aktualesnės (žr. 8 skyrių). Panašios atskaitomybės problemos kyla tada, kai siekianti teikti svarbias viešąsias paslaugas valdžia tampa priklausoma nuo partneriškų santykių su privačiuoju sektoriumi. Pavyzdžiui, ekonominę plėtrą vis daugiau lemia bendri valdžios ir privačių veikėjų veiksmai, o tai potencialiai gali atsiliepti plėtros krypčiai.

Antra, ne tik vyriausybės perima privačiojo sektoriaus metodus siekdamos savo tikslų, bet ir privatusis sektorius gerai išmoko naudotis viešuoju sek-

toriumi savais tikslais. Apskritai valdžiai skaidantis į „subvaldžias" – o tai yra svarbiausias beveik visų išsivysčiusių visuomenių bruožas, – išrinktiems vadovams darosi sunku koordinuoti ir kontroliuoti visą politiką. Šiuos sunkumus didina tai, kad kiekvienas iš šių valdžios segmentų turi žinių ir egzistuoja stiprūs politiniai ryšiai tarp privataus ir viešojo sektoriaus organizacijų. Biurokratijos amžiuje valdžia tapo daug – neretai prieštaringų – tikslų siekiančia valdžia, o ne valdžia, kalbančia vienu balsu ir besistengiančia įgyvendinti tik ribotą skaičių tikslų[23].

Pagaliau pati valdžia darosi vis sudėtingesnė. Iš dalies tai lemia tas faktas, kad valdžia daro tiek daug dalykų, kurių ji nedarė net baigiantis Antrajam pasauliniam karui. Net jeigu organizacija sukuriama tokioje srityje, kuri anksčiau neturėjo nieko bendra su valdžia, ta organizacija, ko gero, palaikys kokius nors ryšius su esamomis organizacijomis. Turint omenyje politines sąlygas, kuriomis kuriamos viešosios organizacijos, susipynimo ir dubliavimo tikimybė didėja. Tuzinas federalinių organizacijų daugiau ar mažiau vykdo sveikatos apsaugos politiką Jungtinėse Valstijose, ir nėra politinės sistemos, sugebėjusios išspręsti dubliavimo ir susipinančios jurisdikcijos problemas. Viešasis administravimas niekada nebuvo paprasta įsakinėjimo sistema, kaip manė kai kurie tradiciškai jį supratę autoriai, pavyzdžiui, Woodrowas Wilsonas, tačiau jis darėsi vis sudėtingesnis. „Įgyvendinimo struktūros", su kuriomis dabar susiduria viešoji organizacija, yra centrinės institucijos, kitos vykdomosios, įstaigos, teikiančios papildomas (arba konkurencines) paslaugas, ir privačios organizacijos. Išaugus viešajam sektoriui ir jam tapus sudėtingesniam, biudžeto, personalo formavimo ir panašiais reikalais besirūpinančios centrinės organizacijos pamėgino sustiprinti centro kontrolę. Panašiai, kadangi vis svarbesnis darosi kitas šiuolaikinio administravimo bruožas – išteklių trūkumas – kitos organizacijos labiau linksta konkuruoti dėl išteklių. O viso to rezultatas – administravimo ir politikos formavimo sistema, sudėtingumu kur kas pranokstanti net aštuntojo dešimtmečio sistemą.

VALDYMAS NAUJAME TŪKSTANTMETYJE

Viešojo sektoriaus valdymas niekada nebuvo lengvas, bet dešimtame dešimtmetyje jis tapo net dar sunkesnis. Dėl išteklių stokos, socialinių ir kultūrinių vertybių kaitos, vis sudėtingėjančių organizacijų ir ryšių tarp jų viešajam sektoriui vis sunkiau įgyvendinti keliamus uždavinius. Valdžios žmonėms darosi vis svarbiau veikti efektyviai. Esant išteklių trūkumui ir suvaržymams, didėja vadybinių įgūdžių vertė. Vadybininkams paprasčiausiai reikia išspausti maksimumą iš kiekvieno valstybės dolerio, svaro ar rupijos. Kai kurios devintojo ir dešimtojo dešimtmečio vadybos naujovės turėjo padėti vadybininkams,

bet net ir dabar galbūt nepakankamai vertinami nei viešųjų vadybininkų kvalifikacija, nei jų atsidavimas savo darbui.

Kaip minėjome, viena iš reakcijų reaguojant į keliamus reikalavimus, kad vyriausybė dirbtų efektyviau, buvo mėginimas vėl privatizuoti daugelį viešųjų paslaugų. Tačiau ilagalaikėje perspektyvoje dėl to gali sumažėti valdymo efektyvumas, o lėšų bus sutaupyta mažai ir tik trumpam laikui. Vyriausybei nustojus kontroliuoti funkcijas, kurios laikomos valstybės funkcijomis, ji gali prarasti galimybę efektyviai vadovauti visuomenei; ji gali prarasti sugebėjimą valdyti, nors iš čia kilęs pats žodis „valdymas". Trumpalaikis lėšų taupymas taip pat turi ribas, nes monopolinėmis sąlygomis teikti paslaugas gali ne tik viešasis, bet ir privatusis sektorius. Tad šitaip laimima trumpalaikė lėšų ekonomija gali būti gaunama ilgalaikio susvetimėjimo ir neefektyvumo sąskaita. Vyriausybė gali prarasti galimybę valdyti remdamasi savo autoritetu ir gali pradėti kištis pasitelkdama brutalesnius ir brangesnius mechanizmus.

Ankstesniame skirsnyje implikuotas valdymo „pagal rinką modelis" yra tik vienas iš konkuruojančių valdymo modelių, kurie buvo propaguojami dešimtojo dešimtmečio viduryje. Šis modelis yra dažniausiai skelbiamas kaip alternatyva esamai padėčiai, bet jis jokiu būdu nėra vienintelė alternatyva[24]. Pavyzdžiui, alternatyva, kuri ideologiškai prieštarauja rinkos modeliui, bet taip pat turi tam tikrų panašių elementų, galėtų būti vadinama „dalyvavimo modeliu"[25]. Užuot akcentavęs tai, kad administracinius sprendimus ir struktūras lemia ekonominiai motyvai, šis dažnai plėtojamas požiūris į gerą valdymą pabrėžia žemesniųjų organizacijos grandžių, o dažnai ir jos klientų angažuotumą. Nors šis ir rinkos modeliai prieštarauja tradicinei hierarchija grindžiamai vadybai, rinkos modelis skatina decentralizaciją tam, kad būtų įdiegiama konkurencija, o pirmasis modelis ją skatina tam, kad būtų maksimaliai įtraukti reikalų tvarkyti tie, kurie didelėse, sudėtingose organizacijose paprastai neturi balso teisės.

Trečioji alternatyva esamai padėčiai viešojo valdymo srityje – nagrinėti galimybes kurti lankstesnes organizacijas ir lanksčiau komplektuoti jų personalą. Kada valstybinės tarnybos sistemos samdo žmones nuolatiniam darbui, o valdymo organizacijos teisiškai ir per biudžetą padaromos faktiškai amžinos, potencialiai atsiranda galimybės netaupiai naudoti lėšas. Šias problemas būtų galima spręsti kuriant laikinas ir ne tokias formalias organizacijas ir samdant daugiau laikinų arba ne visą dieną dirbančių valstybės tarnautojų. Tokia tendencija būdinga privačiajam sektoriui, o valdžia galėtų pagrįstai sekti jo pavyzdžiu. Šis reorganizavimo modelis yra veiksmingesnis ir leidžia geriau reaguoti į kintančius visuomenės poreikius negu dabartinės daugiau ar mažiau nuolatinės struktūros. Žinoma, įgyvendinant šį valdymo modelį,

iškils problemų, pavyzdžiui, kaip palaikyti laikinai įdarbintų darbuotojų motyvaciją, bet jo pranašumai gali nusverti trūkumus.

Paskutinį alternatyvų modelį būtų galima pavadinti „dereguliuojamu valdymu". Pamatinė mintis, kuria grindžiamas šis modelis, yra ta, kad daugelį viešųjų organizacijų veiklos sutrikimų lemia taisyklės ir nuostatos, kurias šioms organizacijoms primeta kiti dariniai, paprastai politinės institucijos. Pavyzdžiui, viešojo personalo sistemas sunku reguliuoti todėl, kad įstatymų leidėjai apgaubė jas apsauginių priemonių ir taisyklių sluoksniu. Iš dalies viešojo administravimo sutrikimai tapo išsipildančia pranašyste, kada suvokta būtinybė kontroliuoti neveiksnias ir neefektyvias organizacijas iš tikrųjų didina jų neveiksnumą. Jeigu ši diagnozė teisinga, tai valdymą galima pagerinti pasitikint valstybės tarnautojų sąžiningumu ir vertybėmis bei leidžiant jiems savarankiškai dirbti. Šis požiūris šiek tiek panašus į rinkos modelio požiūrį „leiskite vadybininkams vadovauti"; tačiau čia manoma, kad geros vadybos šaltinis yra ne privatus sektorius, o kad valstybės tarnautojai turi gabumų ir atsidavimo tinkamai atlikti savo darbą.

REZIUMĖ

Naujajame šimtmetyje viešajam administravimui mesta didžiulė gausybė iššūkių. Vadybininkai susiduria ne tik su išteklių trūkumu, bet turi kovoti ir su smunkančia darbuotojų morale bei didėjančiu klientų skeptiškumu. Galima pagrįstai teigti, kad organizacinės formos ir valdymo stiliai keitėsi ne taip sparčiai, kaip keitėsi pati visuomenė. Darbas didelėse organizacijose labiau paplitęs ekonomikos srityje, bet jis mažiau tenkina daugelį, jeigu ne daugumą, darbuotojų. Tad vadybininkai gali atsidurti tokioje padėtyje, kada jiems reikia priversti nepatenkintus darbuotojus dirbti geriau siekiant suteikti sumažintas paslaugas suerzintiems klientams. Buvo plačiai išbandomos organizavimo formos, leidžiančios įtraukti darbuotojus ir klientus arba suteikti jiems galių. Tebėra neišspręsta daugybė organizacinių problemų, susijusių su tinkamu darbuotojų skatinimu ir atlyginimu. Beveik visose šalyse viešasis valdymas naujajame šimtmetyje reikalingas nepaprastos kantrybės ir kompetencijos. Dar svarbiau, reikia nepaprasto įsitikinimo, kad gyvenimo kokybę galima pagerinti kolektyviniais veiksmais. Taip pat reikia tikėti, kad administravimas nėra vien „teisės taikymas", o gyvybiškai svarbus valdymo proceso elementas, turintis milžinišką – ir dažnai nepanaudojamą – potencialą, galintį padėti kurti geresnę ekonomiką ir visuomenę.

Dešimtas skyrius

IŠNAŠOS

1. Šių santvarkų sąlygomis taip pat reikalaujama praplėsti žmogaus teises, bet šis spaudimas nebuvo toks svarbus kaip liberalizavimą skatinantys ekonominiai sunkumai.
2. Iš dalies nesėkmės mastą lemia ideologija ir socialinė sąranga, taip pat realios nesėkmės. Turint omenyje vyriausybės programų vertinimo problemas, sunku pasakyti, kada ir kodėl programos žlunga. Žr.: Martin Cave, Maurice Kogan and Robert Smith, *Output and Performance Measurement in Government* (London: Jessica Kingsley, 1990).
3. Benny Hjern and David O. Porter, „Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Organisation Studies*, 3, 1981, pp. 211–224.
4. Žr. Donald J. Savoie, „Globalization and Governance", in Savoie and B. Guy Peters, *Governance in a Changing Environment* (Montreal: McGill/Qeens University Press, 1995).
5. Naomi Caiden and Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries* (New York: John Wiley & Sons, 1974).
6. Žr. Richard Rose and B. Guy Peters, *Can Government Go Bankrupt?* (New York: Basic Books, 1978).
7. Žr. 4 skyrių.
8. Christopher Hood and B. Guy Peters, eds, *The Rewards of High Public Office* (London: Sage, 1994).
9. Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1974).
10. Christopher Hood, „Axeperson, Spare that Quango...", in Hood and Maurice Wright, *Big Government in Hard Times* (Oxford: Martin Robertson, 1981).
11. Charles H. Levine, „Organizational Decline and Cutback Management", *Public Administration Review*, 38, 1978, pp. 316–325; Andrew Dunsire and Christopher Hood, *Cutback Management in Public Bureaucracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).
12. Robert F. Durant, *The Administrative Presidency Revisited* (Albany: SUNY Press, 1992).
13. Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty* (Cambridge: Harvard University Press, 1970).
14. B. Guy Peters, *The Politics of Taxation* (Oxford: Basil Blackwell, 1992), pp. 135–147.
15. Hermione Parker, *Instead of the Dole: An Enquiry into the Integration of the Tax and Benefit System* (London: Routledge, 1989).

16. Brian W. Hogwood and B. Guy Peters, *Policy Dynamics* (Brighton: Wheatsheaf, 1983), pp. 261–264; apie institucinės atminties svarbą žr.: Johan P. Olsen and B. Guy Peters, *Learning from Experience* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996).
17. Sam D. Sieber, *Fatal Remedies: The Ironies of Social Intervention* (New York: Plenum, 1981); Brian W. Hogwood and B. Guy Peters, *The Pathology of Public Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1985).
18. E. S. Savas, *Privatization: Key to Better Government* (Chatham, NJ: Chatham House, 1987).
19. Richard Rose, „On the Priorities of Government", *European Journal of Political Research*, 4, 1976, pp. 247–289.
20. P. E. Kraemer, *The Societal State* (Meppel, The Netherlands: J. A. Boom, 1966).
21. Kiek jie turi visuomeninių interesų, tie interesai gali išlikti dominuojantys. Žr.: Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States* (Princeton: Princeton University Press, 1988).
22. John T. S. Keeler, „Corporatism and Official Union Hegemony: The Case of French Agricultural Syndicalism", in *Organizing Interests in Western Europe*, ed. Suzanne D. Berger, (Cambridge: Cambridge University Press, 1981); Clemens Pedersen and P. H. Knudsen, „Landbrugets organisationen andelsbevaegelsen", in Landsbrugsradet, *Landbruget i Danmark* (Copenhagen: Landsbrugsradet, 1977), pp. 99–139.
23. B. Guy Peters, „Public Bureaucracy and Public Policy", in Douglas E. Ashford, ed., *History and Context in Comparative Public Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).
24. Apie *status quo*, arba *status quo ante*, žr.: John Stewart and Kieron Walsh, „Change in the Management of Public Services", *Public Administration*, 70, 1992, pp. 499–518.
25. Dėl diskusijos apie šiuos modelius žr.: B. Guy Peters, *Models for Governing in the 1990's* (Ottawa: Canadian Centre For Management Development, 1994).

VARDŲ RODYKLĖ

B. Guy Peters
BIUROKRATIJOS POLITIKA
Iš anglų kalbos vertė
Kęstutis Dubnikas, Aldona Radžvilienė, Ovidijus Stokys

Redaktorė *Aldona Radžvilienė*
Dailininkė *Audronė Uzielaitė*
Korektorė *Ingrida Sutkevičienė*
Maketavo *Irutė Stukienė*

SL 1573. 2002 08 07. Užsakymas 2.702
Išleido „Pradų" leidykla, T. Vrublevskio g. 6, 2000 Vilnius
Spaudė AB spaustuvė „Spindulys", Gedimino g. 10, 3000 Kaunas

Printed in Lithuania

Peters, Guy B.
Pe 211 Biurokratijos politika / Guy B. Peters. – Vilnius: Pradai, 2002. – 481 p. – (Atviros Lietuvos knyga: ALK, ISSN 1392-1673)
Bibliogr. sk. gale. – Vardų r-klė: p. 479–481.
ISBN 9986-943-67-1

Knygoje visapusiškai aptariamos biurokratijos, kaip viešojo administravimo veiksnio, problemos. Kokia to administravimo išraiška, struktūra, motyvacija, kaip jis dera su valstybės politika ir teisėtumu, kokie jo tipai, administravimo kultūra ir administracinė atsakomybė – šie ir daugelis kitų klausimų pirmą kartą taip išsamiai analizuojama šiame žymaus JAV politologo prof. B. Guy Peterso veikale, kuris užsienyje per trumpą laiką susilaukė jau penkių leidimų.

UDK 351/354+316.3

Daugelis biurokratiją suvokia kaip kažkokį neįveikiamą monstrą, kuris lyg metastazėmis apėmęs visą valstybės organizmą. Tai vienpusiškas supratimas. Kitais žodžiais tariant, biurokratija – tai viešojo administravimo išraiška. Koks tas administravimas, jo struktūra ir motyvacija, kaip jis dera su valstybės politika ir teisėtumu, kokie jo tipai ir problemos, administravimo kultūra ir administracinė atsakomybė – tai tik dalis klausimų, kurie pirmą kartą taip išsamiai analizuojami šiame žymaus JAV politologo, Pitsburgo universiteto politikos mokslo departamento vadovo, profesoriaus B. GUY PETERSO veikale.

ALK – serija verstinių knygų, kurias leidžia įvairios leidyklos, remiamos Atviros Lietuvos fondo. Serijos tikslas – supažindinti skaitytojus su šiuolaikiniais socialinių ir humanitarinių mokslų pagrindais. Šios knygos leidimą ALF remia kartu su Vidurio Europos universiteto Vertimų projektu.

ATVIROS LIETUVOS KNYGA





ISSN 1392-1673
ISBN 9986-943-67-1

Rekomenduojama kaina 25 Lt